

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) : análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades	Título
Neffa, Julio César - Autor/a;	Autor(es)
Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2009	Fecha
	Colección
Política de empleo; Política social; Plan Jefes y Jefas; Argentina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222043101/15.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



**JULIO CÉSAR NEFFA \***

## **EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS (PJyJHD)**

### **ANÁLISIS DE SUS CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS. FORTALEZAS Y DEBILIDADES<sup>1</sup>**

#### **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo es un resultado parcial de dos investigaciones en curso (PICT 12-112 y PAV 103). El mismo se propone describir los antecedentes y los orígenes del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), las formas que fue adoptando su evolución, sus princi-

\* Julio César Neffa, Dr. en Economía del Trabajo, Investigador del CEIL-PIETTE del CONICET, Profesor de las Universidades Nacionales de La Plata y Buenos Aires. E-mail: jneffa@ceil-piette.gov.ar

<sup>1</sup> Esta ponencia se ha elaborado a partir de las investigaciones desarrolladas en el PICT 12-112 de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica, Investigación de áreas problema del mercado de trabajo argentino desde un enfoque heterodoxo. Propuesta de políticas públicas alternativas y en el Programa de Áreas de Vacancia 103: “Trabajo, desarrollo, diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo e ingresos”. Subproyecto 6: “Análisis de experiencias de desarrollo local, de las políticas públicas que lo promueven y de su impacto en la generación de trabajo, empleo e ingresos”. Se agradecen los comentarios y críticas efectuados a una primera versión, por parte de Adrián Des Champs, Ezequiel Grimberg y Agustina Battistuzzi.

pales impactos y la evaluación que de éste han hecho una serie de expertos y consultores del Proyecto de la OIT dirigido por el Dr. Alfredo Monza, cuyos documentos han sido la principal fuente bibliográfica, complementada con entrevistas a informantes calificados y con el trabajo de campo en varios municipios.

En la primera parte –más informativa y descriptiva– se hace la presentación del Plan, se detallan los beneficios y las contraprestaciones, las dimensiones cuantitativas de los beneficiarios y la estructura de gestión, y se presenta en grandes trazos la evolución constatada hasta fines de 2006.

En la segunda parte, más analítica y crítica, se describen y se cuestionan los objetivos que le dieron origen, se detallan los problemas encontrados durante su implementación y se identifican los impactos del Plan.

En la tercera parte se intenta hacer una evaluación, con sus fortalezas y debilidades, pasando revista a las recomendaciones formuladas por varios de los expertos contratados por la OIT, para finalmente extraer nuestras propias conclusiones sobre sus potencialidades y límites.

## **1. PRESENTACIÓN DEL PLAN**

### **1.1. LOS ORÍGENES DEL PLAN Y LA FORMULACIÓN DE SUS OBJETIVOS**

Para comprender la verdadera significación del PJyJHD es necesario situarlo en el contexto de sus antecedentes y de su creación.

La crisis derivada de la política económica sustentada en la Ley de Convertibilidad, en especial los despidos provocados por las privatizaciones de YPF en Neuquén y en Salta, y la recesión iniciada en 1998 con su secuela de desempleo, pobreza e indigencia, crearon las condiciones para la emergencia de los movimientos sociales denominados luego “piqueteros”, cuyos métodos de lucha más utilizados fueron las movilizaciones y el corte de rutas y calles de las grandes ciudades.

Los grupos piqueteros eran muy heterogéneos y tuvieron una vida muy dinámica. Cuando se produce el cambio de gobierno en 2001 tenían vigencia la Federación de Tierra y Vivienda (miembro de la CTA), la Corriente Clasista y Combativa (vinculada con el Partido Comunista Revolucionario Maoísta), el Bloque Piquetero, que resulta de una alianza entre el Partido Obrero (de orientación trotskista), el Polo Obrero y el Movimiento Teresa Rodríguez (todos ellos se autodenominan de izquierda revolucionaria sin vinculación con partidos políticos), el Movimiento Territorial de Liberación, relacionado con el Partido Comunista y la CTA, la Coordinadora Urbana Barrial y la Federación de Trabajadores Combativos, la Organi-

zación Aníbal Verón, resultante de la alianza entre el Movimiento de Trabajadores Desocupados y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados, de filiación marxista pero reticentes frente a los partidos políticos. A esto cabe agregar uno creado más recientemente, el Movimiento Sin Trabajo “Teresa Vive”. Pero este no es un listado exhaustivo, dado el dinamismo de esos movimientos sociales (Golbert, 2004).

Todos estos grupos tenían una gran capacidad de movilización, se organizaban a partir del territorio, en los barrios donde viven sus familias, promoviendo la toma de conciencia de los más vulnerados por la crisis y evitando utilizar las viejas técnicas clientelistas de los partidos políticos tradicionales. Sus reivindicaciones son múltiples y no se limitan sólo al empleo, incluyendo propuestas para mejorar la situación de los hospitales, los centros de salud, las escuelas, las vías de comunicación y otras medidas que se relacionan directamente con su espacio de vida.

Durante la presidencia del Dr. Carlos S. Menem, a estas organizaciones sociales se les otorgaron planes “Trabajar”, que a su vez ellas distribuían internamente entre sus miembros, constituyendo un elemento clave de las negociaciones con el Gobierno. La situación cambia fuertemente desde el cambio de gobierno en 1999 (asume el presidente de la Alianza), disminuyendo tanto el número de planes otorgados como el monto de los subsidios y dejando de reconocer a estos movimientos como interlocutores en el diálogo social, lo cual agravó los conflictos y estimuló la realización en julio de 2001, de un Congreso Piquetero (“Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados”) donde se decidió intensificar los cortes de ruta y ampliar su duración, creando las condiciones para las movilizaciones populares masivas que se dirigieron a la Plaza de Mayo en diciembre de 2001 y provocaron la caída del gobierno.

Ya desde la década del noventa, el gobierno nacional había otorgado numerosos beneficios provenientes de los planes sociales como una forma de reducir la pobreza, de frenar los conflictos y de contener las demandas sociales. El más importante de esos planes había sido el Plan Trabajar (de empleo transitorio) en sus tres versiones, que otorgaba a los beneficiarios 200 pesos mensuales, el acceso a la asistencia sanitaria y la cobertura de riesgos. En su conjunto, todos los planes sociales y de empleo beneficiaban a unas 140.000 personas en el año récord (1997), año de preparativos electorales.

Durante el gobierno de la Alianza, se creó el Programa de Emergencia Laboral (PEL) para promover los consorcios productivos locales y el autoempleo productivo cuya distribución se hacía

con intervención de comités de crisis, un antecedente de los consejos consultivos locales (CCC) del PJyJHD.

Por la vía del Ministerio de Desarrollo Social y Deportes, se instauró el Programa Solidaridad o Plan Integral de Ataque a la Exclusión Social, siguiendo de cerca la experiencia mexicana del PROGRESA. En octubre de 2001, según la EPH, la desocupación en el GBA alcanzaba el 18,4 % de la PEA, impactando especialmente sobre los jefes de hogar: el 28 % de los hogares y el 32 % de las personas vivían entonces por debajo de la línea de pobreza. Ese porcentaje había sido sólo del 3 % en octubre de 1991. Vastos sectores de la llamada “clase media” se empobrecieron y a comienzos del siglo XXI se hallaban por debajo de la línea de pobreza.

La CTA, por su parte, propuso el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), incluyendo organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones productivas, dirigentes políticos, legisladores, miembros de las iglesias. La propuesta consistía en un seguro de empleo y formación de 380 pesos para jefes y jefas de hogar desocupados, más una asignación universal por hijo de 60 pesos, y una asignación de 150 pesos para los mayores de 65 años que no recibieran ningún beneficio previsional, cuyo contenido fue tomado en cuenta al diagramar el del PJyJHD. Sometida a una consulta popular, en diciembre 2001, el FRENAPO recogió más de un millón de firmas. La CTA presentó el plan a las autoridades el 15 de enero de 2002, pero éste no pudo ser tratado por el Congreso, como establecía la Constitución.

Ante la gravedad de los problemas y la presión de los movimientos sociales, por medio de Cáritas la Iglesia ya había tomado la iniciativa en diciembre de 2001 para reunir los líderes políticos, económicos y sindicales con el presidente De la Rúa, y para proponer medidas de contención, sin lograr mayores resultados.

Luego de la renuncia del Dr. De la Rúa en situaciones dramáticas el 21 de diciembre de 2001, y de la sucesión de cinco presidentes provisionales en una semana, el país vivía una profunda crisis económica, social y política, la recesión que había comenzado en 1998 se incrementaba, se generalizó el saqueo a los supermercados por parte de grupos de necesitados, se había declarado el *default* de la deuda externa, se habían bloqueado las cuentas bancarias restringiendo la disponibilidad de dinero en efectivo, proseguía una fuga acelerada de capitales, los partidos políticos se hallaban desacreditados poniendo en riesgo la gobernabilidad y se había desatado una alta conflictividad social que fue reprimida ferozmente en la Capital Federal y en varias provincias del interior.

Una vez que el presidente De la Rúa renunció, la Asamblea Legislativa designó a Adolfo Rodríguez Saa como presidente provisional. En su discurso de asunción, luego de declarar el *default* de la deuda externa, anunció entre otras cosas la creación de un millón de nuevos puestos de trabajo. El Dr. Eduardo Duhalde, que se hace cargo de la Presidencia el 1° de enero de 2002, anunció que el millón de empleos que había prometido crear Rodríguez Saa adoptaría la forma de “un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados”.

La devaluación con la que se dio el golpe de gracia al régimen de convertibilidad provocó inicialmente una elevada inflación, agravando la situación del desempleo, la pobreza y la indigencia. Las organizaciones piqueteras obtuvieron una reunión con el presidente Duhalde, en la que pidieron que se cumpliera la promesa de Rodríguez Saa de crear el millón de puestos de trabajo. La amenaza de movilizaciones masivas y de ocupación de locales públicos y la ejecución de cortes de rutas y de calles céntricas dificultando el tránsito, se utilizaron frecuentemente como arma de negociación implícita para obtener planes de empleo.

Tomando en cuenta la iniciativa propuesta por Cáritas el Gobierno convocó a un diálogo multisectorial para formular políticas destinadas a resolver los agudos problemas que lo acosaban. Las demandas de apoyo se dirigieron especialmente a la Iglesia Católica y al PNUD para acordar un acuerdo marco y luego proponer medidas concretas al Congreso. A pesar de la heterogeneidad de organizaciones y de intereses, el acuerdo se logró para proteger socialmente a los sectores más vulnerados por la crisis, donde el Plan anunciado por el presidente Duhalde ocupaba un lugar central, tratando de darle un alcance universal y no focalizado, para que todas las familias argentinas pudieran obtener un ingreso mínimo (Golbert, 2004).

En consecuencia, el Gobierno anunció a mediados de enero a los medios de prensa que iba a crear dos planes: un Programa de Emergencia Alimentaria destinado a familias en situación de pobreza, y el Plan Jefes de Hogar para dar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados, cuyo monto iba a variar entre 150 y 200 pesos para familias con hijos de hasta 18 años, con hijos discapacitados y también para las mujeres embarazadas.

De manera complementaria y para “atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa (PJyJHD)”, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) reflató el *Programa de Emergencia Laboral* (PEL), aprobando actividades comunitarias para incor-

porar hasta 300 mil beneficiarios que percibirían 150 pesos por mes (Resolución MTEySS 555/02). El PEL llegó a beneficiar a 287.079 personas en noviembre de 2002. Según el CELS (2003), los PEL fueron entregados rápidamente y de manera absolutamente discrecional en cuanto a las regiones y jurisdicciones sin estar sujetos a ningún tipo de control. A comienzos de 2003, el PEL fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del MTEySS, que en enero de 2003 ya abarcaba a 157.961 beneficiarios.

## 1.2. LA CREACIÓN DEL PJyJHD

Respondiendo a las propuestas de la Mesa del Diálogo Argentino, impulsado por el carácter dramático de la crisis y ante las presiones de los movimientos sociales emergentes, el 3 de abril de 2002 el Poder Ejecutivo modificó la normativa del Decreto 165/02 y creó por medio del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional el plan denominado *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, estableciendo el “derecho familiar a la inclusión social”.

El art. 2 del decreto 565/02 establecía: “Créase el Programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”. El artículo 7º de este decreto indica que se podrá solicitar a los beneficiarios del PJyJHD el cumplimiento de acciones que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios.

Cabe recordar que en el momento de crearse el PJyJHD y de establecerse el monto del subsidio en 150 pesos, el salario mínimo legal se situaba todavía en 200 pesos y que ambos se situaban por debajo de la línea de pobreza.

Pero a pesar de que en la norma de creación no se mencionaban topes en cuanto a fechas o al número de beneficiarios, por una disposición interna del MTEySS sólo pudieron acceder al programa quienes se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002. La norma señalaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta esa fecha, aunque reunieran todas las condiciones mencionadas.

El objetivo buscado era asegurar “un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, invocando el “Derecho Familiar de Inclusión Social” establecido por el Pacto Internacional de Dere-

chos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconocido por el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional reformada en 1994, con rango constitucional.

En sus considerandos el decreto indicaba que “es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”.

Como el PJyJHD fue adoptado rápidamente en un contexto de dramática urgencia social a la cual había que responder con celeridad, cuando se lo creó no se había decidido con certeza en qué instancia administrativa iba a funcionar, cuál sería su verdadero tiempo de vigencia, el monto de los recursos presupuestarios y la fuente de éstos. Desde el inicio se pudo observar una falta de consistencia entre el enunciado programático de los considerandos del Plan (“establecer una prestación o beneficio de carácter universal para los jefes y jefas de hogar desocupados”) y la cantidad de potenciales beneficiarios, pues era prácticamente imposible lograr una total cobertura de todos ellos en el corto plazo. Cabe recordar que, a pesar de ello, se trataba del programa social más comprensivo y extenso que ha desarrollado el Estado Nacional en las últimas décadas (Informe UNGS, 2003).

Entre las características del PJyJHD cabe señalar que se lo consideraba un *derecho familiar de inclusión social*, evitando los problemas de la focalización, que hubieran demorado la implementación al tener que discriminar quiénes serían los beneficiarios. No se establecían cupos por provincias ni se tenían en cuenta las NBI, como en las precedentes políticas sociales y de empleo, estando obligados los municipios a confeccionar un Registro Único de Beneficiarios para evitar la duplicación de beneficios dirigidos a una sola persona. Este registro tuvo dificultades para aplicarse de manera generalizada, pues en muchos casos se trataba de relaciones clientelistas y nepotistas con las autoridades municipales, que no se querían mostrar. Dado que cuando se decreta el PJyJHD la Argentina ya había declarado el *default*, existían restricciones para obtener recursos de los organismos financieros internacionales, por lo que dichos recursos tuvieron que buscarse primeramente dentro del país, lo cual permitió en contrapartida una mayor agilidad y una mayor libertad para tomar decisiones.

Podríamos aventurar la hipótesis de que, como ha ocurrido varias veces en la historia política argentina, la redacción de los fundamentos y considerandos del decreto haya sido solicitada a asesores, científicos sociales progresistas próximos al Gobierno o

expertos de organismos internacionales que, ante la dramática situación imperante, hayan propuesto generosos objetivos difíciles, si no imposibles, de cumplir en el corto plazo, como por ejemplo: cuando se hace referencia a un “derecho familiar de inclusión social”; a instaurar una prestación o beneficio de carácter universal para los jefes y jefas de hogar desocupados; al proponerse “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas”, y al “promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”, lo cual hubiera implicado adoptar una ambiciosa política de redistribución funcional del ingreso.

Cabe señalar que, en sus inicios, el PJyJHD no establecía de manera explícita la obligación de llevar a cabo una contraprestación por parte de los beneficiarios. Esta disposición –en la línea de la activación de las políticas pasivas de empleo– fue adoptada luego de su creación para responder a las críticas formuladas dentro del Diálogo Argentino a una política social que se contentaba con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o reinserción en el mercado de trabajo.

Luego del cambio de gobierno en mayo de 2003, por el decreto N° 39, la vigencia del Plan fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003, y así sucesivamente cada año hasta fines de 2007.

Numerosos han sido los trabajos de investigación acerca del Plan, hechos desde diversas perspectivas teóricas. Sólo vamos a mencionar acá uno de ellos, realizado desde un enfoque neoclásico: es el tendencioso trabajo de López Zadicoff y Paz (2003), de la Universidad del CEMA, que concluye, a partir de una encuesta ISCAII 2002 hecha durante los primeros meses de aplicación del Plan, y de un estudio econométrico, que “el Plan falla en sus objetivos de combatir la pobreza, asegurar la escolaridad de los menores y de reinsertar laboralmente a los beneficiarios”. Sus afirmaciones –que no fueron confirmadas por los estudios posteriores que abarcan el periodo 2002-2007, por parte de la OIT y del CEIL-PIETTE del CONICET– son en síntesis las siguientes:

- Quienes reciben el subsidio disminuirían sus tasas de actividad y debilitarían las posibilidades de procurarse ingresos, con lo cual, si la ayuda desapareciera, aumentaría la probabilidad de seguir siendo pobres.
- Los niños de los hogares con PJyJHD tienen menores tasas de asistencia a la escuela, comportamiento que los autores

explican porque habría menos incentivos para que los menores concurren a la escuela, comprometiendo el futuro, porque tendrían poco capital humano y eso generaría una baja productividad.

- El PJyJHD reduciría la tasa de actividad de los jefes de hogar, porque los beneficiarios tienen pocos estudios, y se generarían incentivos para quedar inactivos y para no ocuparse, lo cual explicaría la baja tasa de desocupación al aumentar la tasa de inactividad. Y ya se observaba que los inactivos hacían muy pocos cursos de capacitación (sólo el 7,5 %).
- De seguir con el presente esquema, la marginación del mercado laboral de los jefes de hogar y de sus hijos (a través de la menor escolaridad) generaría una dependencia absoluta del asistencialismo, repercutiendo no sólo en su bienestar sino también en la tasa de crecimiento de la economía, en su nivel de igualdad y en la calidad de vida de la población en su conjunto.

### 1.3. LOS FUNDAMENTOS DEL DECRETO DE CREACIÓN DEL PJyJHD

El PJyJHD, reglamentado por Resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, fue planteado originalmente en los textos como una política para asegurar un “derecho familiar de inclusión social”. Los fundamentos hacían referencia a que:

1. “frente a la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, se declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa y cambiaria”;
2. “siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población”;
3. para “enfrentar la situación resulta procedente establecer un “derecho familiar de inclusión social” a todos los jefes/as de hogar desocupados” para dar respuesta a la “necesidad de universalizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas”.

Para lograr esos ambiciosos objetivos, las autoridades consideraron que era necesario:



- “garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos a la educación formal;
- propiciar la incorporación de los jefes/as de hogar desocupados a la educación cuando corresponda, o a su capacitación para su futura reinserción laboral;
- lograr la reinserción laboral, para lo cual se proyecta la participación en propuestas productivas;
- reconocer que reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho, y conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades de la comunidad” (citado en Barbeito y otros, 2003).

Pero en lugar de transferir recursos a las provincias, estableciendo en cada caso una cantidad de posibles beneficiarios, **la gestión financiera y la aceptación definitiva de altas de beneficiarios quedó concentrada exclusivamente en el nivel nacional en el MTEySS, aunque la inscripción y el control de las condiciones que debían reunir los postulantes y la propuesta de beneficiarios permaneció a cargo de cada municipio**, o de una institución delegada, con intervención de los consejos consultivos

El Plan habría nacido no sólo como herramienta de la política social, sino principalmente como instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional.

#### 1.4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PJyJHD

En su documento, Monza y Giacometti (2003) hicieron notar que se trataba de un programa que desde el inicio tenía fijados dos objetivos: la generación de empleos y el sostenimiento de ingresos. El Plan tenía un carácter masivo y registró desde el inicio una elevada proporción de los beneficiarios de sexo femenino. En lugar de registrarse la información acerca del “hogar” como sucede con la EPH, el Plan utiliza el concepto de “familia”, dificultando las comparaciones con los registros del INDEC.

En resumen, formalmente el PJyJHD *es una transferencia monetaria a las personas desocupadas* (originalmente la unidad monetaria fijada era de 150 Lecops, pero posteriormente ese monto pagado en pesos), cuyos núcleos familiares cuentan con determinadas características. *El acceso al Plan no es universal, pues está condicionado*. No podían recibir el beneficio los desocupados que estuvieran participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo,

ni quienes estuvieran jubilados o recibieran pensiones no contributivas. En cuanto a la situación de los demás miembros del hogar, se suponía implícitamente que también el cónyuge debía estar desocupado, pero en la norma de creación no se hace referencia explícita a la situación de los demás miembros de la familia mayores de 18 años (Barbeito, 2003).

El PJyJHD sería diferente de las políticas asistenciales que se venían aplicando previamente, en especial porque los recursos destinados a él llegaron a representar casi el 1 % del PBI, monto que nunca antes se había alcanzado, y muy superior al destinado para las políticas de empleo. El Plan no estableció restricciones iniciales para que se incorporaran todos los que reunieran las condiciones y presentaran las solicitudes, hasta que cerró el ingreso a mediados de mayo de 2002, beneficiando a casi 2 millones de personas a mediados de 2003.

Según un documento oficial del MTEySS (2003), se trataba de una nueva forma de hacer políticas laborales y sociales, en ruptura con la línea focalizada o de subsidio al empleo precedente, pues “el programa (PJyJHD) se inscribe en una nueva lógica de política social, diferente a la que caracterizó buena parte de los planes y programas implementados a partir de la década del noventa, asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a los grupos más vulnerables del mercado de trabajo”. Aquella concepción y la política social derivada de ella suponían considerar a la *crisis de empleo* como una crisis coyuntural del mercado de trabajo, lo que requería la implementación de acciones compensatorias para los grupos y las poblaciones afectadas o amenazadas por el desempleo. Por otra parte, aquellas acciones fueron parte de una política que oponía un conjunto de *políticas residuales* –que no eran redes de seguridad sino *políticas de salvataje focalizadas*– al componente universalista de las políticas sociales. El decreto de creación del PJyJHD menciona en sus considerandos como propuesta la “redistribución de un ingreso de base a todos los ciudadanos cualquiera sea su situación en la producción”, evocando sin dudas las experiencias internacionales de ingresos mínimos de inserción, ingreso ciudadano, salario social o ingreso universal.

## 2. BENEFICIARIOS Y CONTRAPRESTACIONES

### 2.1. LAS PRESTACIONES OFRECIDAS A LOS BENEFICIARIOS

El PJyJHD asigna el pago de un beneficio de 150 pesos en forma directa e individual. La edad promedio de los beneficiarios del PJyJHD era al inicio de 35 años aproximadamente, y la gran mayoría se encontraba entre los 25 y los 45 años, dato que confirmaría la

exclusión de los mayores al acceso a este beneficio, debido a la alta probabilidad de que sus hijos superaran los 18 años. Cabe señalar que otros jefes de hogar, de mayor edad, pobres y en situación de desempleo, no pudieron acceder a un beneficio a pesar de que en los fundamentos del decreto de creación, era considerado explícitamente un derecho universal. Allí se dice que el programa “podrá hacerse extensivo” a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional, pero sin embargo esa decisión no se adoptó tal cual. A fines de marzo de 2003, el MTEySS creó el Plan Mayores (cfr. Resolución 155/03) otorgando un beneficio de 150 pesos a las personas sin ingresos fijos suficientes para su sustento y que reunieran los siguientes requisitos: tener 70 años de edad o más, con residencia permanente en el país, no ser titular de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional de carácter monetario, no percibir ayudas económicas por ninguno de los componentes del PJyJHD y, si se encuentra casado o en concubinato, su cónyuge, concubino/a, debería cumplir también esos requisitos.

Las autoridades expresaban en su discurso que la percepción del beneficio debía reducir globalmente la pobreza y la indigencia, pero el débil monto inicial y su carácter fijo, que no tomaba en consideración la dimensión de las familias ni la repercusión de la inflación, redujeron sensiblemente su impacto sobre los pobres, lo cual afectaba más gravemente a los mayores que no tenían protección social, debido a la composición de su canasta de consumo (alimentos, asistencia médica y medicamentos).

## 2.2. LAS CONDICIONES QUE DEBÍAN REUNIR LOS CANDIDATOS A BENEFICIARIOS

Los criterios fijados para la selección de los beneficiarios fueron la acreditación de:

- ☐ la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante una simple declaración jurada;
- ☐ número de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del menor o de los menores;
- ☐ en caso de embarazo, certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- ☐ escolaridad en condición de alumno regular del hijo o de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- ☐ control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales

- ☐ de vacunación del hijo o de los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- ☐ en el caso de hijos mayores con discapacidad, acreditar tal condición mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- ☐ residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;
- ☐ para el caso de los jóvenes, expresar su condición de desocupado mediante una simple declaración jurada;
- ☐ todos los postulantes, sin excepción, deberán presentar el Documento Nacional de Identidad y la constancia de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), y
- ☐ para los mayores de 70 años de edad, su condición de desocupado se justificará mediante una simple declaración jurada manifestando que no ha accedido a ningún beneficio previsional.

No pudieron participar como beneficiarios del PJyJHD quienes, reuniendo estos requisitos, percibían otros beneficios de la seguridad social, pensiones no contributivas o participaban en otros programas de empleo o de capacitación en los ámbitos nacional, provincial o municipal.

## 2.3. EL PROCESO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS Y ASIGNACIÓN DE LOS PLANES

Los postulantes debían inscribirse gratuitamente llenando un formulario en la municipalidad de la jurisdicción en la que residieran, o en aquellas oficinas que ésta autorizara para ese efecto. La fecha de cierre de inscripción en el plan fue el 17 de mayo de 2002.

Como resultado de esta división del trabajo, los municipios o comunas eran los responsables de coordinar la inscripción y el registro de los beneficiarios en cada localidad, debiendo emitir una constancia del inicio del trámite (cosa que no siempre sucedía), conformar un legajo por cada beneficiario y recibir y controlar los certificados requeridos por la normativa del programa. Los municipios o comunas, así como las oficinas habilitadas, eran los responsables de la carga de los datos y administrar la información recibida en del Formulario. Los municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían remitir al Ministerio de Trabajo el soporte magnético que contenía los listados con los aspirantes al Programa Jefes y Jefas que previamente hubieran sido aprobados por los respectivos consejos consultivos de cada localidad. Una vez recibida



la respuesta del Ministerio, la Municipalidad debía comunicar por medio público e idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o el rechazo de su solicitud.

Todos los beneficiarios cobrarían el beneficio correspondiente a su participación en el programa a través del pago directo e individualizado, primero de manera presencial y luego mediante una carta de débito, extendiéndose el comprobante pertinente.

El municipio, conjuntamente con los consejos consultivos locales, era quien debía asignar las actividades que, en concepto de contraprestación, deberían cumplir los beneficiarios del Plan.

#### 2.4. DIMENSIONES FINANCIERAS DEL PLAN

A partir de la crisis que estalló a fines de 2001 y de la salida de la convertibilidad, la situación cambió sustancialmente y se generaron fuertes necesidades de financiamiento para adoptar ambiciosas políticas laborales y sociales, como el PJyJHD. Esto se vio facilitado porque el *default* de la deuda redujo la magnitud de los recursos destinados al pago de sus servicios, y la devaluación de la moneda produjo un significativo cambio en los precios relativos. La implantación de retenciones sobre las exportaciones significó la posibilidad de generar un importante superávit primario, y con ello financiar nuevos programas asistenciales.

En el artículo 5° del decreto 165/2002 que estableció la emergencia, se fijó en tres meses el período de vigencia del Plan, y se preveía ejecutar este programa en etapas progresivas, de acuerdo con los fondos disponibles, lo que limitaba su alcance en el tiempo. Posteriormente, en los considerandos del decreto 565/2002 se planteó la necesidad de “universalizar urgentemente el Plan de Jefes y Jefas de Hogar”.

Durante el año de su creación (2002), el programa se financió con créditos reasignados por la Secretaría de Hacienda y el monto distribuido alcanzó a 2.310 millones de pesos, pero el presupuesto originario para el año 2002, de acuerdo con el decreto 165/02, era de \$756.700 millones. Es decir que los recursos efectivamente gastados resultaron ser superiores al triple de los previstos. Los recursos adicionales provinieron en parte de las retenciones sobre las exportaciones, y ascendieron a 1.480 mil millones de pesos.

Para el financiamiento del Plan en el año 2003 se dispuso de 3.052 millones de pesos –fondos provenientes del tesoro nacional– y de un préstamo de aproximadamente 600 millones de dólares proveniente del Banco Mundial (Convenio BIRF 7.157, proyecto relativo al programa Jefe de Hogar), aprobado a fines de enero de 2003 por

el decreto 144/03. Se trata de un préstamo de margen fijo a tasa LIBOR, con vencimiento a 15 años y cinco años de período de gracia.

Según las previsiones presupuestarias del gobierno para esos años y hechas en 2004, la continuidad del PJyJHD estaría asegurada si se mantuviera durante el período considerado la meta de superávit primario equivalente a 2,4 % del PBI, y si los gobiernos provinciales lograran mantener un superávit primario de al menos 0,6 % del PBI. Lo primero se ha logrado e incluso superado, pero lo segundo es problemático y se cumple de manera desigual.

El superávit podría ser modificado en función de la marcha de la macroeconomía, si se dieran algunas de estas condiciones: sustitución de los ingresos fiscales que hoy provienen de las retenciones a las exportaciones y el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios; reajuste de los ingresos reales de los empleados públicos y de los beneficiarios del sistema de seguridad social; modificación de la distribución de recursos entre la nación y las provincias para reducir el desequilibrio, dado el peso de los impuestos no coparticipables. El número de beneficiarios también podría modificarse en función de la evolución del desempleo, la pobreza y la indigencia.

#### 2.5. LAS CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS BENEFICIARIOS DEL PJyJHD

Para acceder al beneficio de los 150 pesos, se estableció, con posterioridad al Decreto de creación, que se debía efectuar de manera obligatoria una contraprestación laboral, la cual no podía tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni ser superior a seis, que debe ser evaluada por los consejos consultivos y aprobada por el titular de cada municipio. La obligación de la contraprestación no estaba en el diseño inicial y fue dispuesta por el artículo 12 de la Resolución del MTEySS N° 312/02 y el artículo 1 de la Resolución 421/02. Cuando la contraprestación consistía en participar en actividades de capacitación, era posible realizar cursos de educación y formación profesional o volver al sistema escolar para la finalización de estudios básicos generales (Barbeito et al., 2003). En esencia, las demás modalidades de contraprestación no diferían de las que se habían emprendido en los anteriores programas de empleo transitorio bajo la conducción del MTEySS, por ejemplo: construcción y refacción de edificios públicos, tareas de apoyo en locales públicos, edificios educativos y hospitales, atención de niños y ancianos, promoción de actividades turísticas.

La realización de una contraprestación es una obligación requerida a los beneficiarios luego de su alta, y su incumplimiento daría lugar, en principio, a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico. La contraprestación podría adoptar muchas

modalidades que se transcriben a continuación, enunciándolas a partir de los documentos del MTEySS.

1. *Actividades comunitarias* de utilidad social que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad. Los beneficiarios se incorporaban a esos “proyectos”, conforme a un “listado orientativo de actividades”. Los municipios eran los responsables de asignar los beneficiarios a los proyectos o actividades, garantizando el efectivo cumplimiento de la prestación y debían informarles sobre las actividades que les proponían realizar en concepto de contraprestación, indicando lugar de tareas, horarios y otras características. Se puede afirmar que, del total de proyectos del PJyJHD registrados hasta el 30 de abril de 2003, más del 90 % pertenecían al componente de actividades comunitarias, y dentro de ese total, más del 80 % consistían en apoyo a actividades sociales y comunitarias (por ejemplo: construcción, refacción de viviendas e infraestructura social: 8 %, actividades sanitarias y de salud: 5%, apoyo a la gestión administrativa en organismos públicos: 4 %, cuidado de niños: 2 %, atención de ancianos: 1 %).
2. *Componente productivo*. El PJyJHD debía promover entre los beneficiarios el surgimiento de iniciativas para la producción de bienes y servicios de pequeña escala, con perspectivas de inserción en el mercado, que debían reunir ciertas condiciones. A mediados de 2003, ya se habían relevado 2.500 emprendimientos productivos que agrupaban aproximadamente a 25 mil beneficiarios.
3. El tercer componente del programa estaba destinado a *reinserter laboralmente, en el sector privado, a las trabajadoras y trabajadores desocupados beneficiarios*, según la Resolución 37/03 del MTEySS. Por ello se reglamentó en forma definitiva el Registro de Empleadores (RENAE) ya mencionado, donde se inscriben aquellos que quieran participar del componente. Los empleadores registrados allí entrevistan a los beneficiarios que, una vez seleccionados, firman un convenio de adhesión, estableciendo la inducción y el reentrenamiento laboral que debe tener lugar en el mes inicial. Se los debe capacitar y se deben abonar todos los gastos de traslado del trabajador desde el domicilio al lugar de trabajo, quedando a cargo de la unidad ejecutora la implementación y el seguimiento de ese componente. Al mismo tiempo se creó el Registro de Historia Laboral de los beneficiarios y beneficiarias del programa.

Pero su importancia relativa dentro del conjunto fue reducida pues al 10 de marzo de 2003 sólo 221 empresas estaban inscriptas en el RENAE, con 2.365 puestos requeridos, de las cuales 194 empresas se inscribieron en los primeros meses del año 2003 y tan sólo 27 a lo largo de 2002.

4. El cuarto componente, el de *formación*, fue pensado para que los trabajadores y las trabajadoras participantes terminaran el ciclo educativo (EGB3/ Polimodal o Primaria/ Secundaria) y mejoraran sus calificaciones laborales participando en acciones de formación profesional.
5. El quinto componente, denominado *materiales*, se orientaba a solucionar, con apoyo en el Plan, el problema que tenían algunos municipios de pequeñas dimensiones para ejecutar proyectos de infraestructura comunitaria o productiva de pequeña envergadura, sanitaria (abastecimiento de agua, desagües cloacales, etc.), social (de salud, educativa, deportiva, asistencial, etc.), productiva y de desarrollo social (defensas hidráulicas, áreas recreativas, etc.), mejoramiento del hábitat de los beneficiarios y cultivo de huertas y granjas familiares, etc.
6. Mediante un sexto componente, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social suscribió *convenios especiales* de propósitos específicos, con protocolos adicionales (que deben ser aprobados por los CC y los municipios), para que los beneficiarios hicieran ciertas actividades de apoyo para distintos organismos nacionales, provinciales y privados, sin fines de lucro.
7. El Plan Nacional de Obras Municipales establece la realización de obras de infraestructura, propuestas a través de la presentación de proyectos que serían financiados por la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación y que ejecutarían los municipios y las comunas del país, con la incorporación de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

### 3. MAGNITUDES Y GESTIÓN DEL PLAN

#### 3.1. PLAZO DE INSCRIPCIÓN

El art. 12 de la resolución N° 312/2002 del MTEySS fijó la fecha de alta de los beneficiarios y dice: “El derecho a percibir el beneficio económico comenzará a regir a partir del primer día hábil del mes posterior al alta en el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales de las Actividades Comunitarias y de Capacitación”.

Pero a pesar de que no se mencionaba de manera expresa en la norma de creación, por una disposición del MTEySS sólo pudieron acceder al programa quienes se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002, con lo cual las solicitudes de inscripción de personas individuales sólo fueron recibidas hasta esa fecha, siempre que reunieran todas las condiciones mencionadas.

### 3.2. LA COBERTURA DEL PLAN

A diferencia de los planes anteriores, en el PJyJHD no se establecieron criterios de distribución geográfica o cupos por provincia, sino que se realizó primero una inscripción de carácter general y luego se orientó hacia beneficiarios menos empleables y regiones más afectadas por la pobreza y la indigencia. En ese momento, la cobertura del Plan alcanzaba al 16 % de los hogares del país, con grandes desigualdades entre provincias y una alta concentración de beneficiarios que vivía en áreas rurales.

Monza y Giacometti (2003) señalan que el Plan es de un tamaño tal que representa porcentajes significativos de grandes agregados poblacionales, pero a pesar de todo sus alcances eran limitados: *sólo cubría en 2002 al 12,1 % del total de hogares del país y a un cuarto del total de los hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza localizados en el área indicada*. El Plan en sus orígenes asignó el beneficio a uno de cada cuatro hogares que, en su ausencia, se hubieran ubicado por debajo de la línea de pobreza. Esos autores clasificaron a los pobres e indigentes en cuatro categorías. El estrato en el cual el alcance del Plan fue mayor es el de los hogares “indigentes extremos” (54,9 %) y, en segundo término, el de los hogares “indigentes” (27,0 %). La cobertura de los hogares “pobres” y “muy pobres” es bastante menor (15,2 % y 13,9 %, respectivamente).

En la práctica, dada la ambigüedad de sus objetivos, al beneficio se accedía mediante la presentación de una solicitud en un formulario simple y que tiene la forma de una declaración jurada. Pero en el nivel municipal resultó en esos momentos imposible verificar la composición exacta del grupo familiar, con lo cual existía la posibilidad de que el beneficio se otorgara a un cónyuge sin que se requiriera que el jefe del grupo familiar también estuviera desocupado, esto es, que ambos miembros de la pareja lo estuvieran.

Por otra parte, puede también estimarse un porcentaje de los hogares bajo la línea de pobreza que efectivamente reciben el beneficio, **-pero que no satisfarían plenamente los requisitos de elegibilidad establecidos en el Plan-** sería entre un 6,0 % y un 38,3 % (según se considere la alternativa A o la B) para el conjunto de dichos hogares.

Los porcentajes de cobertura así calculados aumentan en forma regular si se desciende del estrato superior al inferior en materia de ingresos.

Las estimaciones de Monza y Giacometti (2003) muestran la existencia de incoherencias, y concluyen que, por una parte, la distribución de los hogares *que no reúnen las condiciones, pero a pesar de ello perciben el beneficio* era a fines de 2002 la siguiente: pobres 3,3 %, muy pobres 7,5 %, indigentes 13,5 % e indigentes extremos 14,9 % (en total 39,2 %), y que, por otra parte, *los que reúnen las condiciones pero a pesar de ello no perciben el subsidio* eran: pobres 4,4 %, muy pobres 8,5 %, indigentes 13,7 % e indigentes extremos 13,6 % (38,2 % del total).

Al estudiar la inserción en el mercado de trabajo, el MTEySS (2006) hizo notar la insuficiencia del monto del beneficio, en contraste con los ingresos percibidos por los trabajadores ocupados. En 2004, la remuneración promedio del 10 % de los trabajadores ocupados del decil que percibían menores salarios alcanzaba a los 229 pesos, es decir, 52 % superior al beneficio de 150 pesos. La brecha salarial aumentaba cuando se comparaba la prestación con el salario de los trabajadores registrados: la diferencia en este caso alcanza al 171 %. En promedio, el beneficio se encontraba un 80,9 % por debajo del salario de los trabajadores registrados de jornada completa (784 pesos) y esta diferencia fue creciendo los años siguientes. En definitiva, la disyuntiva que se les planteaba para dilucidar era la siguiente: ¿el Plan está dirigido a atender la situación de los desocupados o a la situación de los pobres?

### 3.3. LAS MAGNITUDES DEL PLAN Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA Y LA INDIGENCIA

¿Cómo se llegó a esa cifra de casi 2 millones a mediados de 2003? Según el informe de la UNGS, una de las causas pudo haber sido la masiva inscripción, debido a la amplia difusión del Plan y a los procedimientos simples que se debían cumplir; porque al desactivarse o quedar sin financiamiento los planes de empleo acordados anteriormente (con gobernadores, intendentes u ONGs) éstos se transfirieron directamente al PJyJHD; una tercera fuente de incorporaciones fue el resultado de las negociaciones de las autoridades con organizaciones sociales y de desocupados para que sus miembros se inscribieran por medio de estas organizaciones y recibieran el beneficio; y finalmente, porque continuaba la vigencia en el nivel local de políticas clientelares basadas en la distribución de recursos a través de punteros políticos que lograron que se dieran altas sin pasar por todo el mecanismo establecido y sin que todas las condiciones estuvieran reunidas. Pero se puede concluir afirmando, como lo hace el

Informe de la UNGS (2003), que a pesar de estas irregularidades, *al final del proceso de incorporación, la inmensa mayoría de los beneficiarios eran pobres o indigentes* y que en ese contexto no parecía posible entonces sustituir el PJyJHD por otro que atendiera de manera universal la situación de los pobres e indigentes.

En octubre de 2003, según la EPH del INDEC, la canasta básica de alimentos (CBA), o sea, el índice de indigencia, estaba en 106,55 pesos por adulto varón, y la canasta básica total personal (CBT) costaba 232,28 pesos. Para una familia de cuatro miembros, dos adultos y dos menores, de 10 y 12 años, en octubre de 2002 se necesitaban 346,07 pesos para cubrir la línea de indigencia y 764,84 pesos para atender a las necesidades básicas, alcanzar la línea de pobreza.

### ***El tamaño del PJyJHD***

Según el INDEC, “para mayo de 2003, se encontraban por debajo de la línea de pobreza 2.960.000 hogares, los que incluyen 13.002.000 personas. En ese conjunto, 1.244.000 hogares se encontraban, a su vez, bajo la línea de indigencia, lo que supone 6.251.000 personas indigentes”. Sin embargo, pese a su amplia escala, la cobertura del Plan sólo alcanzaba al 25,4 % del conjunto de los hogares pobres y al 42,3 % del segmento de los hogares indigentes. En síntesis, en esa fecha el 57,7 % de los hogares indigentes quedó fuera del Plan.

En números absolutos, según la EPH, el número de beneficiarios por región del país en septiembre 2002 puede verse en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
Beneficiarios del Plan Jefes según región. Septiembre 2002

Regiones	Población
GBA	362.989
Interior	953.972
Cuyo	59.774
Nordeste	178.958
Noroeste	194.916
Pampeana	477.755
Patagonia	42.569
Total nacional	1.316.961

Fuente: Estimación del Proyecto OIT según los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2001 y la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

En cuanto a la condición de actividad, según la EPH y el módulo adicional, los beneficiarios que declararon estar trabajando y en consecuencia considerados ocupados (84,8 %), varían entre un 63,9 % (Región Patagónica) y un 90,8 % (Región Nordeste). Por lo tanto, en promedio alrededor de las cuatro quintas partes de los beneficiarios se declararon ocupados. El resto se distribuye entre desocupados e inactivos.

Los beneficiarios desocupados, que declararon estar buscando una ocupación, variaban entre un 1,6 % (Nordeste) y un 11,0 % (Patagonia). Los beneficiarios inactivos (que declararon no trabajar pero que tampoco buscaban trabajo) variaban entre un 7,7 % (Nordeste) y un 25,1 % (Patagonia). El mayor porcentaje de inactivos se registró en la Región Cuyo, y el de desocupados en la Región Patagonia.

En promedio, el 81,6 % de los beneficiarios declaró estar ocupado, el 5,5 % desocupado y el 12,9 % dijo ser inactivo.

El GBA aparece sub-representado con bastante intensidad en esa distribución regional de beneficiarios, y dos de ellas (Nordeste y Noroeste) aparecen particularmente como sobre-representadas.

Como fue elevada la cantidad de beneficiarios que en esas encuestas declararon ser inactivos, Monza y Giacometti sugieren que “más que un programa de empleo, se trataba de uno de sostenimiento de ingresos”.

Según la encuesta de una muestra aleatoria de 2.069 beneficiarios y sus hogares, que realizó la DGEyFPE, entre los meses de septiembre y octubre de 2002, los beneficiarios del Plan son *predominantemente jóvenes*: el 54,3 % tiene hasta 34 años. Considerando su *posición en el hogar*, el 75,2 % se incluye en la categoría jefas y jefes de hogar, el 14,9 % es cónyuge del jefe, y 8,1 % corresponde a la categoría de hijas o hijos del jefe. En sus inicios, del total de la población beneficiaria, el 36 % correspondía a varones y el 64 % a mujeres. Con respecto al *estado civil* más de la mitad se definió como casado, y el 19 % declara ser divorciado. En cuanto al *nivel educativo*, el 24,4 % no completó el secundario y el 55,6 % posee un nivel igual o inferior al primario completo.

En cuanto a la experiencia previa, el 84,6 % de los beneficiarios declaró tener una *experiencia laboral*: el 93,7 % de los varones y el 77,5 % de las mujeres había realizado al menos una actividad laboral en el mercado de trabajo. El porcentaje de varones que nunca ha trabajado es muy bajo; se trata de jóvenes que estudian y de personas incapacitadas para realizar una actividad laboral. En cuanto a las mujeres que nunca tuvieron una ocupación remunerada, se trata de “amas de casa”, vinculadas principalmente con la crianza y la atención de los hijos pequeños.



Con respecto a la relación salarial anterior, el 55,1 % declaró haber trabajado en forma *permanente*, un 23,5 % en una actividad *no especificada*, en el 11,5% se trataba de una *changa* y un 9,8 % había trabajado en *actividades temporarias*. Las mujeres habían tenido empleos más permanentes que los varones (59,3 % y 49,2 % respectivamente).

Si se agrupan en el país los beneficiarios de todos los programas de empleo, se nota un cambio importante a comienzos de esta década, pues en 2001 sumaban 91.805 en total, mientras que en 2003 ascendían a 2.128.408, disminuyendo luego al mismo ritmo del PJyJHD. Contrastando con estas cifras, el número de beneficiarios del seguro de desempleo fue de 144.545 en 2001, y descendieron hasta 63.460 en 2005.

### ***Características de los beneficiarios en septiembre de 2002***

1. Desde el punto de vista del género, *la presencia del sexo femenino entre los beneficiarios fue siempre muy elevada*. A partir del inicio se observa una clara tendencia a la disminución de los beneficiarios varones (se produjo en dos años una baja de 5 puntos porcentuales), porque han logrado una mayor inserción en el mercado de trabajo.

2. Cuando se compara la distribución por sexo de la población de 18 años y más, la proporción de mujeres beneficiarias es muy superior a la de varones, pero entre quienes desarrollan una contraprestación laboral, la proporción de varones es mayor si se compara la distribución por sexo del subconjunto de beneficiarios.

Por lo general son las mujeres quienes más asumen las tareas de mantener la relación con los planes de este tipo, las que asisten con más facilidad a las reuniones, las que son más participativas y, aun sin definirse propiamente como jefes, son las que han acudido a inscribirse asumiendo la posición de jefas. Pero en el 58 % de los hogares con jefatura masculina que reciben el Plan, el beneficiario es una mujer.

La lógica predominante en el Plan habría sido la de apoyar a las mujeres en su rol como madres y potenciar su rol reproductivo. Entre los beneficiarios, las mujeres son más jóvenes que los varones, con una edad promedio de 35 años, y la población femenina alcanza un nivel de instrucción mayor que el de los varones. Pero si se hace la comparación con el Plan Trabajar II, la diferencia es considerable: en éste había una baja presencia de mujeres entre los beneficiarios directos del programa, y en el mes de octubre de 1997, sobre un total de 183.831 beneficiarios, el 81,2 % correspondía a varones y el 12,3 % a mujeres (DNPEyC, 1998).

3. Comparando entre las dos EPH del mismo año 2002, la tasa

de actividad de los beneficiarios se incrementó fuertemente, sube de 67,2 % a 90,0 % en el lapso de sólo cinco meses, debido esencialmente a los beneficiarios de sexo femenino, cuya tasa de actividad de estas últimas en 2002 era de 57,1 %, en mayo, y en octubre de 87,6 %. Por una parte, los beneficiarios inactivos (es decir que no están trabajando ni buscando trabajo) representan un porcentaje significativamente mayor en el caso del sexo femenino (13,1 contra 3,1 % de los varones), pero en el caso de las beneficiarias que están ocupadas, el trabajo (la contraprestación) lo desarrollan en mayor proporción dentro del marco del Plan, mientras que el número de beneficiarios varones que hacían un trabajo no registrado era mayor, y a partir de ello Monza y Giacometti (2003) hacen el supuesto de que su comportamiento al inscribirse en el Plan no se dirige tanto a obtener un empleo, como a obtener el beneficio.

4. En cuanto a la edad de los beneficiarios, para el año 2002, hasta los 30 años, son entre 37,3 y 39,5 %; de 31 a 40 años, 29,2 y 30,05 %; de 41 a 60 años, 31,7 y 29,5 %; de 61 y más años de edad, 1,8 y 1,1 %, respectivamente. El grupo de los menores de 26 años disminuye su participación en 6 puntos porcentuales entre 2003 y 2005 posiblemente debido a su incorporación al mercado de trabajo.

En el caso de los beneficiarios que realizan una contraprestación laboral, haciendo la comparación con el total de la población ocupada (excluidos los beneficiarios) se revela un sesgo importante hacia los estratos de edad más bajos (hasta 40 años).

5. En lo que hace al nivel de instrucción de los beneficiarios, *la gran mayoría se ubica hasta el nivel de secundario incompleto*, representando el 82,0 % del total, pero esa proporción es mayor en el interior del país.

6. En cuanto a la posición de los beneficiarios en el hogar, el Plan estaría dirigido al jefe (en el sentido de las definiciones estadísticas) de un grupo o colectivo de personas, pero para Monza y Giacometti (2003) surge una diferencia importante en lo que hace a la definición de a qué grupo se refiere la Jefatura. En la EPH, el "hogar", es definido como el colectivo de individuos que comparten en su mayor parte un presupuesto de gastos. Por lo general, en una misma vivienda vive un único hogar, pero en la realidad también *existe un número relativamente pequeño de viviendas que son habitadas por más de un hogar. El hogar, a su vez, puede componerse de una o más familias, en sentido amplio. El número de familias por hogar puede resultar mayor en el caso de los hogares que se ubican en los deciles más bajos de ingreso*. La normativa vigente del Plan remite la jefatura a cada familia, mientras que en la información estadística



que se dispone según la EPH, la condición de jefe se refiere a cada hogar. Varias anomalías fueron detectadas. Según el módulo de la EPH procesado por Monza y Giacometti, más de la mitad de los beneficiarios del Plan son jefes de hogar (55,3 %). El resto revista como cónyuge, o bien en la categoría “otros”. En contrapartida, un elevado porcentaje de beneficiarios no reunirían los atributos del jefe de familia. Y, como era de esperar, la tasa de desocupación específica de los jefes es menor que la de no-jefes. Esa información no coincide con la que debería surgir de los criterios del Plan.

7. Si se adopta ahora como perspectiva de análisis la unidad “hogar”, Monza y Giacometti observan, en primer término, que en alrededor de un 6 % de los hogares con beneficiarios del Plan Jefes existe más de un miembro que participa de dicho plan, ya sea porque se trata de hogares que contienen más de una familia, o porque una misma familia percibe más de un beneficio. Esto quiere decir, en otras palabras, que *el número de hogares receptores es inferior al número de beneficiarios* en el porcentaje indicado.

8. Tanto en el GBA como en el interior, el tamaño promedio de los *hogares* con beneficiarios del Plan Jefes es mucho mayor que el tamaño promedio del total de los hogares

9. En resumen, el análisis de las características personales de los beneficiarios del Plan indica que comparativamente se trata de un conjunto de individuos donde se observa una *presencia elevada del sexo femenino y un sesgo definido hacia los grupos de menor edad y los niveles educativos más bajos*. En cuanto a la condición de jefe (de familia), sólo un porcentaje algo superior a la mitad de los beneficiarios satisfaría el requisito implícito en la denominación formal de “jefe” incluida en el Plan.

### 3.4. LA SITUACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN 2004-2005

Según las encuestas, entre un 75 % y un 80 % de los beneficiarios cumplía con actividades de contraprestación, porcentaje considerable si se piensa en la escala del programa y en el contexto social en que se adoptó y se puso en ejecución. El hecho de realizar contraprestaciones no les impedía la búsqueda activa de empleo. Los que no hacían ninguna contraprestación se estimaban entre el 18,1 % y el 26,5 %. La mayor parte de las contraprestaciones bajo la forma de trabajo tenían lugar en proyectos comunitarios y tareas administrativas provinciales o municipales; cuando formaban parte de micro-emprendimientos productivos éstos se concentraban en el GBA. Sólo un 6,4 % participa en programas educativos o de capacitación.

¿Qué actividades desarrollaban además de la contraprestación? Algunos tenían empleos precarios, con bajos ingresos. Las mujeres se desempeñaban fundamentalmente en servicio doméstico (43 %), arreglo y reparación de ropa y calzado y recolección de cartones y botellas, y los varones en la construcción (37 %), actividades de producción y reparación en general y trabajos de jardinería. En el interior del país los beneficiarios también desarrollaban actividades en el sector primario (huertas familiares, por ejemplo).

Para Monza y Giacometti, el 81,4 % de ese total hace una contraprestación de entre 15 y 24 horas. Un 11,1 % que hace una contraprestación laboral, su duración semanal es menor a 15 horas. Con respecto a la cantidad de horas que los beneficiarios dedican a las actividades de contraprestación laboral, los datos indican una progresiva disminución del tiempo asignado a esas tareas.

Prácticamente en su casi totalidad (93,5 %), los beneficiarios se concentran en tareas operativas y en tareas poco o nada calificadas del sector terciario. La mayoría de quienes desarrollan una contraprestación laboral (72,7 % al 74 %) declara desempeñarse en actividades dentro del sector público. Sólo un 5,9 % del total se desempeñan en la industria o en la construcción.

La normativa del MTEySS que intentó regular el componente educación, las resoluciones 209/ 03 (Terminalidad Educativa) y 210 (Formación Profesional), no tuvieron mucho efecto. Sólo 8,4 % del total de beneficiarios cumplía este tipo de contraprestación en 2004, y luego el porcentaje disminuyó.

Finalmente, el 10,5 % de los varones y el 37,6 % de las mujeres declararon en 2005 estar dentro de la población económicamente inactiva. Las mujeres, porque estaban embarazadas, a cargo de sus hijos pequeños o del cuidado de ancianos o de familiares enfermos. Los varones, porque declararon principalmente problemas de salud (incluyendo a beneficiarios físicamente impedidos para trabajar) y la edad (beneficiarios mayores de 50 años que se habían desalentado por no encontrar trabajo).

El 51 % de los beneficiarios se encontraba buscando trabajo activamente y el 49 % restante realizaban changas, trabajos de tiempo parcial, habían suspendido momentáneamente la búsqueda o estaban inactivos. A medida que se recuperaba el crecimiento económico y aumentaba la demanda de fuerza de trabajo (especialmente para la industria manufacturera) tanto de empleos registrados como no registrados, se observaba que los beneficiarios que buscaban empleo tenían mayores dificultades de inserción y menores condiciones de empleabilidad que el resto de desocupados, pues se estimaba que entre 2002 y 2004 el 70 % de los puestos de trabajo creados en

la industria correspondían a puestos que requieren operarios calificados, profesionales y técnicos.

La gran mayoría de los beneficiarios había acumulado anteriormente una experiencia laboral: un 98 % de los varones y el 83 % de las mujeres, pero era despareja: la poseían con alguna calificación el 50 % de los varones y el 25 % de las mujeres; el 27 % de los beneficiarios tenía un oficio con calificación operativa (mayoritariamente los varones) y sólo el 5 % poseía una calificación técnica. El 68 % restante declaró no poseer una calificación laboral.

Al observar la posición y la situación de los hogares de los beneficiarios que independientemente de cumplir con la contraprestación habían logrado acceder a una ocupación en el mercado, es importante destacar la elevada proporción de jefes varones y jefas sin cónyuge. Los ingresos que percibían los beneficiarios por el trabajo que realizaban en el mercado cuando esta era la ocupación principal, rondaban los 250 pesos por un trabajo semanal de alrededor de 34 horas. Asimismo, casi el 45 % de los beneficiarios ocupados en el mercado pero en trabajos no registrados buscaban activamente otro empleo.

Con respecto a las características de las ocupaciones en el mercado declaradas por los beneficiarios como principales, se destaca que casi un 55 % corresponde a la categoría de asalariado (no registrado), mientras que un 45 % contesta que se desempeña como cuentapropista.

Vinculando el padrón de beneficiarios del PJH con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) y haciendo el seguimiento, el MTEySS observa que en el mes de diciembre de 2005 se contaban 254 mil asalariados *registrados* anteriormente como beneficiarios del PJH, que representaban más del 10 % del total. Se constató que la tasa de inserción laboral es comparativamente mayor para los varones que para las mujeres; que los beneficiarios más jóvenes muestran una tasa de inserción laboral mayor a la registrada por los beneficiarios adultos mayores, y que los beneficiarios con experiencia laboral en empleos declarados exhiben una tasa de inserción muy superior a la de los que no la tienen (MTEySS, 2006).

### 3.5. LAS INSTANCIAS CON RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN DEL PJyJHD

A diferencia de las críticas transcriptas más arriba, es de resaltar el papel y el alcance que el PJyJHD trató de dar inicialmente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación del plan, a través de la institucionalización de los consejos consultivos en el nivel local.

En el marco de la normativa del PJyJHD interactúan tres instancias de consejos consultivos: nacional, provinciales y municipales (que se describen en UNGS, 2003).

#### ***El Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC)***

Comenzó a funcionar el 13 de mayo de 2002. Está presidido por el ministro de Trabajo y es un espacio multisectorial integrado por representantes del gobierno nacional, de asociaciones profesionales de trabajadores y empresarios, de diferentes confesiones religiosas y de ONG.

Los objetivos fijados formalmente para este Consejo en el ámbito nacional son:

- asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa,
- adoptar políticas destinadas a la implementación,
- mantener actualizados los registros del conjunto de los beneficiarios, supervisar la utilización de los fondos destinados al Plan, proyectar y proponer las modalidades de pago de las asignaciones,
- hacer el seguimiento de las políticas de capacitación y formación
- proponer criterios de generación de empleo con el fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios,
- organizar la evaluación externa del Plan a través de universidades nacionales y/o de organismos de control de derecho público.

Durante los primeros meses de adopción del Plan, el Consejo trabajó intensamente y se reunió semanalmente en el MTEySS. Se labraban actas donde quedaba constancia de los temas tratados y de las decisiones adoptadas.

Dentro del Consejo funcionaban tres comisiones que al comienzo se reunían semanalmente.: *La Comisión de Empleo y Trabajo Productivo*, que tenía, según la norma de creación, las siguientes funciones; *La Comisión de Asistencia y Asesoramiento a Consejos*; y *La Comisión de Denuncias*:

#### ***Las instancias provinciales y municipales: los Consejos Consultivos (CC)***

El decreto 565/02, en su artículo 9º, estableció: "El Programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se

producirá a través de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se aplicará por medio de los municipios”. El decreto agrega que el control en la adjudicación y la efectivización de los beneficios serán ejercidos por los consejos consultivos de cada localidad, previendo que serían integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los gobiernos que correspondan.

Al igual que los demás documentos elaborados por el Proyecto OIT, el Documento de García plantea la existencia de una sensibilidad por parte de los miembros de los CC frente a una superposición o duplicación de objetivos existentes en la naturaleza del Plan: uno que busca la inclusión social y otro que se propone formular un plan de empleo mediante una contraprestación laboral.

Según el citado documento, la normativa del plan concierne a los CC, debido a la gravedad y a la urgencia planteada por la crisis, fue a veces improvisada y se fue elaborando a medida que surgían diversas problemáticas, modificándose para poder adaptarse. Esto explica que se fuera originando una superposición de objetivos y de funciones entre los distintos niveles de los consejos, con lo cual la aplicación del plan y la conformación de los consejos fueron adoptando trayectorias heterogéneas, dependiendo del municipio donde se implementara.

La creación de los consejos generó un proceso incipiente y parcial de institucionalización de la participación de la sociedad civil en la generación y la implementación de políticas públicas; pero dentro de los CC se enfrentaron entonces dos lógicas contrapuestas: una que funcionaba en un nivel horizontal, donde actuaban las organizaciones civiles, y otra jerárquica, representada por las autoridades municipales electas, bajo cuya responsabilidad quedaba la implementación del PJYJHD, pero que contaba con pocos recursos específicos en el presupuesto municipal para cumplir esa tarea. A medida que se lograban superar los conflictos, surgían las condiciones para un mutuo aprendizaje y comenzaban a hacerse trabajos en conjunto.

### ***El surgimiento de los consejos consultivos***

Por su carácter masivo, y al promover la participación de la sociedad civil por la vía de representantes con una función informativa y consultiva, los CC contribuyeron a mejorar el control y la transparencia en la ejecución de las políticas (García, 2003).

Las funciones de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) eran la de analizar y evaluar las solicitudes del beneficio y asignar las contraprestaciones para someterlas al MTEySS por la vía de la

Municipalidad, y al mismo tiempo controlar la implementación del plan. Pero no se definió de manera específica cuál era la función de los CCM y de los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) con respecto al control del cumplimiento de la contraprestación.

Los CCP eran la instancia habilitada en el nivel provincial para recibir denuncias por irregularidades, debiendo reunir información proveniente de los CCM e informar al MTEySS sobre el desarrollo y la evaluación de las contraprestaciones. El CCN junto con el MTEySS tenía a su cargo supervisar el Plan y elaborar propuestas de mejoramiento. Pero tampoco se habían definido con claridad cuáles eran sus funciones respecto de los CCM y los CCP, la constitución de los CC, sus funciones y su desempeño.

Según el documento de la UNGS (2003), la constitución de los consejos consultivos fue establecida como un requisito para la implementación del Plan en el nivel municipal. Después de un año de su creación, los resultados fueron considerables: quedaron constituidos el Consejo Consultivo Nacional (CCN), 22 consejos consultivos provinciales (CCP) y 1.873 consejos consultivos municipales (CCM). Estos últimos representaban el 89 % de un total de 2.108 que deberían haberse constituido según los términos del Plan (Lupica, 2003: 66). Se trata de una de las experiencias históricas argentinas más importantes de creación de instituciones de participación de la sociedad civil en la orientación y el control de programas sociales, tanto por los alcances del programa como por el número de los consejos. Pero debido a las condiciones en que se adoptó el Plan, éste presentaba importantes lagunas o ausencia de especificaciones para el nivel nacional, por lo que se adoptaron numerosas disposiciones reglamentarias prácticamente imposible de conocerse simultáneamente en su totalidad y aplicarlas, puesto que su dictado llegaba con retraso para solucionar los problemas que se planteaban. Por ejemplo, la resolución 112/2002, que exigía en el caso de los CCM que al menos dos tercios de los representantes fueran designados por organizaciones de la sociedad civil, se dictó cuando la mayoría de los CCM ya estaban constituidos.

Los CCM son una instancia de representación institucional de nivel local en cada municipio o comuna que, atendiendo a la realidad social y económica de cada lugar, procuraban lograr el mayor impacto social y la mejor ejecución e implementación del PJYJHD. Estos constituyen el órgano natural de control social sobre el uso de los recursos afectados al programa en cada municipio.

Para constituirse, los CCM debían estar conformados por los organismos representativos del ámbito de su jurisdicción y dar cabida a las organizaciones de trabajadores, empresarios, organiza-

ciones sociales y confesionales y autoridades gubernamentales. Según la reglamentación, los CCM debían designar un presidente y un secretario para poder asumir la responsabilidad que les había sido conferida. Las reuniones debían ser convocadas por el presidente, el secretario y/o tres de sus miembros, y realizarse al menos una vez por mes.

Las principales funciones de los CCM consistían en: ejercer el control sobre la inscripción, incorporación y real efectivización del Programa en su jurisdicción, solicitar conjuntamente con el intendente municipal las altas y las bajas de los beneficiarios y controlar su cumplimiento, evaluar las propuestas de proyectos de actividades comunitarias y de capacitación y los antecedentes del organismo ejecutor en cada caso, asignar y realizar el control y el seguimiento de la ejecución de la contraprestación asignada a los beneficiarios en el ámbito de su jurisdicción, etc.

Cuando la dimensión de los municipios lo justificaba, se constituían CC barriales

### ***La evaluación del desempeño de los CC***

Las principales conclusiones sobre el desempeño de los consejos consultivos obtenidas de distintos estudios (García y otros, 2003) son las siguientes:

- En los CC provinciales todos los actores no participan con la misma intensidad, y los nuevos miembros y las ONG poco institucionalizadas tuvieron dificultades para integrarse.
- Los CC Provinciales tuvieron una escasa vinculación con las instancias municipales.
- La falta de una infraestructura básica no permitió asegurar el eficiente funcionamiento de los consejos consultivos.
- Los CCM instalaron la institucionalidad de la participación social en el PJyJHD, sobre todo en los niveles municipal y barrial.
- La vida institucional de los CCM fue muy irregular, especialmente en cuanto a la frecuencia de las reuniones.
- Las demandas de los CCM hacia el Estado nacional más frecuentes fueron: la formulación de normativas más claras, tener mejor acceso a la información, no superponer las tareas de monitoreo entre los distintos niveles de los CC, disponer de más infraestructura y capacitación técnica dirigida a los operadores y que transmitieran en tiempo útil una mejor información sobre las altas y las bajas del programa.

Como era de suponer, durante los primeros años de existencia el funcionamiento de los CCM fue muy heterogéneo, según el municipio donde funcionaran. El trabajo de los representantes de las ONG y asociaciones de la sociedad civil tuvo un carácter voluntario y era una tarea adicional, lo cual dificultó frecuentemente la continuidad y la regularidad de su participación. A su vez, los CCP tuvieron muchas dificultades para controlar el cumplimiento de las contraprestaciones decididas por los CCM, en parte debido a problemas de organización, a los costos de movilidad y de las comunicaciones, para los cuales no se disponía de un presupuesto específico. Ante la urgencia de llevar a cabo las tareas de los CCM, –entre representantes de instituciones que fuera de ese ámbito no mantenían relaciones formales– se establecieron en el nivel municipal acuerdos y compromisos negociados. Pero la política de descentralización y de desconcentración desde el Estado nacional hacia las provincias y los municipios era sólo descendente, sin la posibilidad de una fluida relación ascendente, para que las instancias municipales pudieran formular críticas y hacer propuestas a los CCP y al CCN.

En muy pocos casos los CCM dieron de baja a beneficiarios que incumplían con las contraprestaciones; las bajas se imponían más frecuentemente por incumplimiento de requisitos formales, dando lugar a un proceso engorroso.

El MTEySS y las demás dependencias del sistema de seguridad social no pudieron procesar de manera regular la gran cantidad de información sobre altas y bajas del Plan, ni garantizar en tiempo útil el acceso a esos datos por parte de los CCM y CCP, para responder a las demandas de los solicitantes y de los beneficiarios.

El Plan creó las condiciones para establecer vínculos entre los niveles municipales, provinciales y nacionales de la administración del trabajo, entre los diversos niveles de CC y dentro de cada municipio por parte de funcionarios, representantes de asociaciones profesionales y de ONG actuantes en ese medio, y permitió a muchos ciudadanos conocerse e intercambiar opiniones al acercarse a los problemas de la gestión de las políticas en el nivel local.

Se observó de manera generalizada que la integración y la participación de los consejos tuvieron un momento de apogeo durante su constitución, la propuesta de altas de beneficiarios y la asignación de contraprestaciones, pero luego se debilitó y tendió al agotamiento cuando se manifestaron las ambigüedades, y se fueron diluyendo sus objetivos a medida que el Plan dejó de incorporar nuevos beneficiarios por las vías normales; se incluyeron importantes grupos por decisiones políticas y bajo la presión de los movimientos sociales, y luego comenzaron a disminuir sus efectivos.

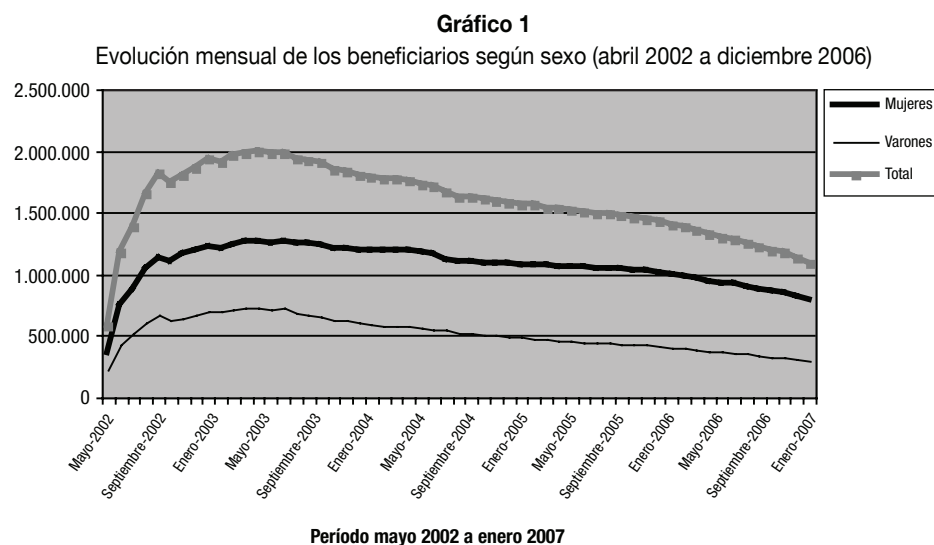
En el mes de marzo de 2003 se crearon también los *Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas*, con funciones y atribuciones similares a las de los CCM, e integrados por instituciones de las diferentes comunidades indígenas presentes en la jurisdicción. Estos consejos se constituyeron en las siguientes provincias: Formosa, Chaco, Salta, Jujuy y Buenos Aires.

Coincidimos con el diagnóstico de C. García y otros (2003) cuando afirman que su rol de controladores se habría ejercido en desmedro de la función de constituirse en un espacio para la elaboración y la concertación de criterios operativos, para establecer prioridades y articular iniciativas.

### 3.6. VISIÓN GENERAL DE LAS CARACTERÍSTICAS Y LA EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Para aportar una idea de conjunto, se analizará brevemente la evolución de los beneficiarios, desde su creación y hasta fines del 2006, y tomando en cuenta el género y las edades de los beneficiarios, a partir de la estadística suministrada por el MTEySS.

La evolución total y por género de los beneficios puede verse en el gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia sobre información del MTEySS.

Cuando comenzó a ejecutarse el Plan, el total de los beneficiarios ya era de aproximadamente 500.000, y éstos fueron aumentando a lo largo del tiempo hasta alcanzar su pico máximo de 1.990.735 en mayo de 2003. A partir de entonces se observa una tendencia a la baja que continúa en la actualidad, en primer lugar por razones administrativas (se da de baja a quienes se detectan en situación irregular), pero sobre todo por razones demográficas (decesos y aumento de la edad de los hijos a cargo), por renunciaciones voluntarias y bajas automáticas al acceder a un empleo registrado. La reducción de los beneficiarios del PJyJHD se ha acentuado, pero sin llegar a alcanzar completamente las previsiones del gobierno, por varias causas. Por una parte, debido a la creación y la reactivación del Plan Familias y de la puesta en marcha del SCyE en mayo de 2006, y por otra parte, por causa del decreto 1506/205 que establece la posibilidad de transferencia voluntaria desde el PJyJHD al SCyE y al Plan Familias.

Según la posición en el hogar, cerca de la mitad de los beneficiarios son jefes de hogar, y alrededor de un tercio son cónyuges. Sobre el total, en 2003, los jefes varones eran el 20,7 %. Por su parte, las mujeres jefas sin cónyuge son la categoría más numerosa entre las identificadas (21,3 % del total de beneficiarios).

La proporción de beneficiarios con nivel educativo bajo continúa siendo importante. El 60 % de los beneficiarios tiene estudios cursados hasta el nivel primario completo.

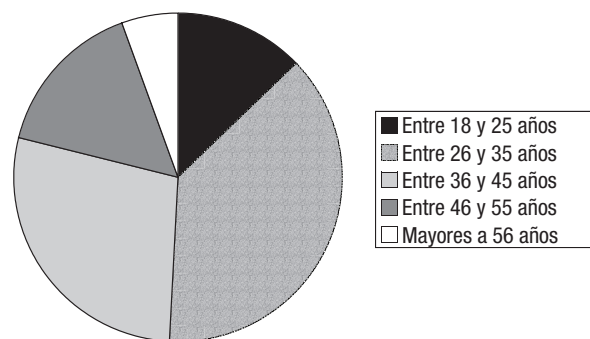
Respecto de la variable sexo se puede observar que a lo largo de todo el período analizado la participación femenina fue siempre superior a la masculina y también creciente, alcanzando su pico máximo en mayo de 2003, que llegó a ser en números absolutos de 1.267.086. Entre agosto de 2002 y enero de 2006 la participación de beneficiarias fue siempre superior al millón. En cambio, los varones a lo largo de todo el período nunca superaron el millón, y hay una clara tendencia a la disminución de los varones, pues este grupo es el que proporcionalmente ha logrado una mayor inserción en el mercado de trabajo.



### Género y edad de los beneficiarios del PJyJHD

#### Las mujeres

**Gráfico 2**  
Beneficiarios del PJyJHD según edad. Mujeres



Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTEySS.

En el gráfico 2 se puede observar que la mayoría de las beneficiarias del PJyJHD tiene entre 26 y 35 años. Luego siguen por orden las que tienen entre 36 y 45, entre 46 y 55, las mayores de 56, entre 18 y 25, y las de menor participación son las menores de 18 años. Más de la mitad de las beneficiarias supera los 35 años.

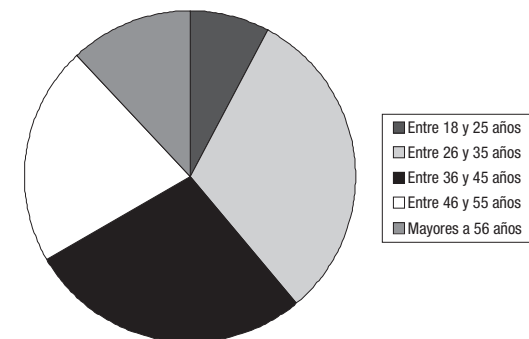
Entre ellas, la probabilidad de que permanezcan desempleadas es casi nula, porque se estima que el 26,5 % podrían insertarse en el servicio doméstico. La probabilidad de inserción en un puesto asalariado registrado en el sector privado es de 16 % y crece hasta 29 % si se incluye el sector público. La probabilidad de que ellas puedan acceder a un empleo asalariado “en negro” es baja, y la probabilidad de un trabajo por cuenta propia supera el 30 %. En el segmento más empleable las mujeres presentan, respecto de los varones, una sistemática desventaja en la probabilidad de acceder a un empleo registrado, de insertarse en el sector formal, de desarrollar una tarea con cierta calificación, de donde resultan menores ingresos. El grupo de mayor empleabilidad relativa se concentra en microestablecimientos: allí se insertan el 70 % de las mujeres y el 40 % de los varones. Estos últimos tienen más capacidad para establecer relaciones salariales registradas y para que éstas se efectivicen en los establecimientos de mayor tamaño y en el sector formal.

#### Los varones

La distribución de los beneficiarios varones tiene la misma orientación que en el caso de las mujeres. También, la mayoría de los

beneficiarios tiene más de 35 años, pero en mayor proporción que las mujeres, porque en este caso representan más del 70 %.

**Gráfico 3.**  
Beneficiarios del Plan PJYJHD según la edad. Varones



Fuente: elaboración propia sobre datos del MTEySS.

El decreto 1506/04 propuso de hecho la segmentación de los actuales beneficiarios del PJYJHD según los criterios de empleabilidad y vulnerabilidad, con el propósito de posibilitar su migración hacia otros programas sociales que estarían en las órbitas de los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social.

Según esos autores, el Plan Familias tendría entonces un efecto muy limitado para rescatar a las familias de los beneficiarios de la condición de indigencia y de la pobreza, mediante el acceso a un empleo formal. Pero al asistir a las familias de menores recursos y otorgarles, además, un subsidio más alto que el que brinda el PJHD, contribuye –en mayor medida que otros escenarios– a morigerar la privación de los hogares más pobres.

#### a) El proceso de inserción de los beneficiarios del PJyJHD en el mercado de trabajo formal

Se observa básicamente desde 2003 una tendencia ascendente en la continuidad del proceso de inserción de beneficiarios del PJyJHD en el mercado de trabajo formal, debido esencialmente al crecimiento económico y a la fuerte demanda de fuerza de trabajo: en diciembre de 2003 la cantidad fue de 75 mil, doce meses después había ascendido a 159 mil, llegando finalmente a 254 mil en diciembre de 2005.

Este proceso de inserción continúa actualmente con estas tendencias:

- la tasa de inserción laboral es comparativamente mayor para los varones que para las mujeres (77 % contra 33 %), a pesar de que aquellos sólo representaban un cuarto del total de los beneficiarios del PJH.
- los beneficiarios más jóvenes muestran una tasa de inserción laboral mayor de la registrada por los beneficiarios adultos mayores. El grupo etario que más se insertó fue el de entre 24 y 44 años;
- los beneficiarios con experiencia laboral en empleos declarados exhiben una tasa de inserción muy superior a los que no la tuvieron.
- el sector privado es el que ha generado la mayoría de los puestos de trabajo que fueron ocupados por beneficiarios (93,6 %), y sólo el 6,4 % de esos puestos fueron obtenidos en el sector público;
- los beneficiarios que lograron incorporarse en el mercado de trabajo formal perciben en el inicio un salario medio que es un 46,7 % inferior al promedio de los trabajadores registrados en dichas ramas de actividad;
- los beneficiarios que se incorporan en empleos formales se concentran mayoritariamente en el tramo de edad de entre 25 y 34 años;
- la mayor parte de los beneficiarios que obtuvo un empleo declarado lo hizo en el sector terciario de la economía (servicios en general), que concentró la mitad de las incorporaciones (52,5 %). Sin embargo, una porción también relevante lo hizo en el sector secundario (industria y construcción) (37,8 %), y sólo el 9,8 % de las inserciones ocurrió en el sector primario.

El 70 % de los ex beneficiarios varones se insertan en cuatro sectores predominantes: industria, comercio, transporte y comunicaciones y construcción. En el caso de las mujeres el servicio doméstico alberga a la cuarta parte de ellas, seguido por el comercio, la industria y actividades de servicios tales como la enseñanza y los servicios a las empresas: sumando todos esos sectores concentran tres cuartas partes de esta fuerza de trabajo. Tanto el ingreso medio como el mediano de los varones ocupados supera al de las mujeres en alrededor del 60 %.

A pesar del fuerte impacto que tuvo el PJyJHD para reducir la indigencia, el 63 % de los hogares beneficiarios se mantuvo en

la extrema pobreza, el 33 % de los indigentes pasó a ser pobre no indigente, y sólo el 4,5 % de los beneficiarios superó la línea de pobreza. La implementación del programa tuvo entonces una repercusión significativa en la reducción de la indigencia; con el subsidio, el 27,6 % de estos hogares dejaron de ser indigentes y lograron satisfacer un consumo alimentario mínimo, aunque muy pocos lograron abandonar la condición de pobreza.

Los nuevos empleos fueron cubiertos en mayor medida por los varones (62 %), pero el segmento más joven fue el más demandado, siendo seleccionados los que tienen una escolaridad relativamente más alta. Las bajas calificaciones que muestra esta población hacen que sus probabilidades de acceder a ingresos adecuados sean, asimismo, muy limitadas, situándose en el nivel del salario mínimo. *Razón por la cual, pocos de estos hogares saldrían de la pobreza, aunque muchos dejarían de ser indigentes.*

*b) Los determinantes de la inserción en el mercado de trabajo formal*  
En cuanto a los determinantes de la inserción laboral de los beneficiarios en los empleos registrados, las publicaciones del MTEySS señalan que:

- el *sexo* de los beneficiarios del PJH es el principal determinante de las probabilidades de su inserción en un empleo formal: es 4,7 veces mayor si se trata de beneficiarios varones;
- la probabilidad de inserción en un puesto de trabajo registrado disminuye a medida que se incrementa la *edad* de los beneficiarios;
- la *experiencia en un empleo registrado* es un factor que favorece las posibilidades de inserción de los beneficiarios en puestos de trabajo de calidad. Se observa que la probabilidad de que un beneficiario se inserte en un empleo registrado respecto de que no lo haga, es 2,9 veces mayor cuando la persona ya se desempeñó en un puesto de trabajo registrado;
- la *búsqueda activa de trabajo* incrementa las probabilidades de inserción en un empleo formal;
- el *nivel de educación* es también un determinante de la probabilidad de inserción de los beneficiarios en un puesto de trabajo registrado. La probabilidad estimada de obtener un empleo registrado es 1,6 veces mayor cuando se cuenta con un título secundario, y 2,6 veces mayor cuando iniciaron, al menos, estudios terciarios o universitarios.

*c) La contraprestación y el acceso al empleo no registrado*

Según la información disponible, desde el año 2003 la evolución de

la proporción de beneficiarios que realizan contraprestación (laboral, capacitación o terminalidad educativa) muestra una clara tendencia descendente, que pasó del 82,8 % en el tercer trimestre de 2003 al 68,9 % en 2004, y continúa. Con respecto a la cantidad de horas que los beneficiarios dedican a las actividades de contraprestación laboral, se constata una progresiva disminución del tiempo asignado a esas tareas. *En síntesis, cada vez es menor la proporción de quienes realizan la contraprestación y el tiempo que le destinan disminuye.*

En el 2004, los 150 pesos de la prestación estaban un 80,9 % por debajo del salario medio de los trabajadores de jornada completa, y la diferencia se amplió a medida que pasaba el tiempo, alcanzando al 171 %. Esto explica en buena medida la lógica de la progresiva tendencia a insertarse en el mercado de trabajo sin renunciar al Plan.

d) *¿Cuáles son las características de los beneficiarios que tienen una ocupación en el mercado como ocupación principal?*

Los beneficiarios que se desempeñan en el mercado de trabajo declarando en las encuestas a dicha actividad laboral como la principal, representaban en 2005 casi el 25 % del total de beneficiarios. Se destaca que casi un 55 % corresponde a la categoría de asalariado (obviamente no registrado), mientras que un 45 % contesta que se desempeña como cuentapropista.

Según los citados estudios del MTEySS el grupo de beneficiarios que tiene una ocupación en el mercado (ya sea principal o secundaria) representa el 33 % del total de beneficiarios. Con respecto a la duración de la jornada de trabajo, la mayor proporción de beneficiarios (38,1 %) que tienen una ocupación en el mercado como actividad principal le dedica a este trabajo más de 35 horas semanales. El resto de los beneficiarios se distribuye casi por igual entre aquellos que trabajan entre 20 y 35 horas (29,3 %) y el grupo que le dedica menos de 20 horas semanales.

La remuneración promedio del 10 % de los trabajadores que perciben menores salarios (primer decil) alcanza a los 229 pesos, pero este es un valor 52 % superior a la prestación que otorga el PJH (150 pesos). Evidentemente, la brecha salarial aumenta cuando se compara la prestación con el salario de los trabajadores registrados; la diferencia en este caso alcanza al 171 %.

Evidentemente, esto último se debe a que el salario medio de los trabajadores de jornada completa<sup>2</sup> (con el resto de las caracterís-

<sup>2</sup> La variación del salario en los trimestres de 2003 y en el primer trimestre de 2005, han sido estimados con los ponderadores que no se encuentran corregidos por la no respuesta de ingresos.

ticas explicitadas) ha presentado una tendencia creciente durante el período analizado.

### 3.7. ¿CÓMO SOBREVIVIERON LOS BENEFICIARIOS CON UN SUBSIDIO DE 150 PESOS?

La sobrevivencia de los beneficiarios se explicaba por la combinación de varias estrategias para obtener ingresos y compensar el escaso monto del subsidio (un monto fijo de 150 pesos). Por eso, el 70 % de los beneficiarios del Programa se encontraba activo, es decir que además de la contraprestación desarrollaba actividades laborales (precarias o informales) o se encontraba buscando activamente una ocupación (el 26 % de los beneficiarios). La tasa promedio de actividad de los varones (89,5 %) era superior a la de mujeres (62,4 %), la cual era aún más baja en el interior del país. En esas condiciones, el secreto de la sobrevivencia de los hogares de los beneficiarios residía en varios factores: la recepción de algún otro tipo de ayuda proveniente de ONGs (fundamentalmente a través de alimentos, vestimenta, remedios, asistencia a comedores escolares y comunitarios) aunque en términos monetarios no se pudieron estimar; la realización de changas y trabajos precarios de corta duración por parte del beneficiario o de otros miembros de la familia, generalmente en empleos no registrados, o la percepción de otras ayudas de políticas sociales.

Pero cabe señalar que, en paralelo con el PJyJHD y en vinculación con otras dependencias, el MTEySS estaba impulsando distintas acciones para apoyar a los beneficiarios. Por ejemplo, el *Plan Más y Mejor Trabajo*, el *componente de formación*, pues en 2004 se realizaron convenios con provincias y municipios que incorporaron a un total de 80 mil beneficiarios en programas de terminalidad educativa y formación profesional. Hasta diciembre de 2004, 125 mil beneficiarios habían participado en distintos proyectos de este componente. El mismo Ministerio ha iniciado desde 2004 la ejecución del *Programa de Desarrollo de Servicios de Empleo*, que se orienta a la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo y a mejorar la inserción de los beneficiarios por medio de actividades de promoción del empleo y de fortalecimiento de la empleabilidad. Este Programa se ha articulado recientemente con el Seguro de Capacitación y Empleo, y a mediados de 2007 su operacionalización se lleva a cabo en más de 150 municipios.

El PJyJHD también se vinculó con programas a cargo de otros ministerios que otorgaban beneficios. Por ejemplo, con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con la cual ejecuta el *Programa Federal de Emergencia Habitacional* a través de la

participación de los beneficiarios del PJJHD organizados en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas. Con el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra en ejecución el *Plan Manos a la Obra*, que otorga apoyo técnico y financiero a proyectos productivos donde se integran los beneficiarios del plan y que está destinando a la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias. Otra articulación se lleva a cabo con el *Plan Familias*, hacia el cual se trata de transferir a las beneficiarias que se encuentran en situación de inactividad, comprometiéndolas al seguimiento de las obligaciones escolares y a la atención primaria de la salud de sus hijos.

#### 4. LOS OBJETIVOS

Desde sus inicios el PJyJHD arrastró una ambigüedad en los objetivos: ¿era un programa de sostenimiento de ingresos o una política de empleo?

##### 4.1. EL PLAN COMO DERECHO FAMILIAR DE INCLUSIÓN SOCIAL

El Informe del CELS (2003) contiene una serie de consideraciones que nos parece útil comentar. Parte de recordar lo que dice el decreto 565/02 en el art. 1º: “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social” y eso fue varias veces ratificado por el entonces presidente de la República, pero ello no se encuentra definido de manera específica en la reglamentación que le dio origen, ni en la actual Constitución Nacional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional.

Afirma el informe del CELS que el hecho de que se otorgue un magro subsidio y que se exija a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea (contraprestación) no implica que ésta genere “inclusión social” o que dé solución al problema de la exclusión que sufre gran parte de la población. El término “inclusión social” remite a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por ejemplo, sistema de salud, previsión social) como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (un empleo remunerado, o poseer un ingreso) (Lo Vuolo, R. 1995).

Según Lo Vuolo (2004), la exclusión de los miembros de la sociedad de todos –o de ciertos– beneficios sociales no se resuelve únicamente con un subsidio por ese monto tan limitado y por el ejercicio de una contraprestación.

Aceptando estas definiciones propuestas por el CELS, el PJyJHD estaría dentro de la categoría de un “programa asistencial”, pues no promueve efectivamente una redistribución del ingreso, sino que es una política asistencial de transferencia directa de ingresos. Su principal fuente de financiamiento provino del presupuesto público, de las retenciones a las exportaciones en el marco de ganancias empresariales extraordinarias, y de créditos de organismos financieros internacionales (BM), sin que se produjera una real redistribución del ingreso. En lugar de eso, “asignaron” montos fijos que beneficiaron a cerca de dos millones de personas con transferencias de ingresos de 150 pesos mensuales cada una.

Sin embargo, el PJyJHD se diferencia profundamente del PEL y del PEC –sus antecesores–, pues en ellos el marco normativo fue prácticamente inexistente, y habían facilitado un manejo discrecional y arbitrario, con un discurso asistencialista por parte de las autoridades estatales, que veían esos planes como una concesión gratuita y no como el cumplimiento de una obligación establecida jurídicamente.

Pero el monto del beneficio asignado por el PJyJHD no satisface ese contenido mínimo del derecho a un nivel de vida adecuado para superar la línea de indigencia, al no brindar seguridad debido a su carácter transitorio, y al no permitir acceder a otro tipo de prestaciones aranceladas (como por ejemplo al cuidado de la salud o al sistema previsional) (CELS, 2003). Al otorgar una prestación por cada jefe de hogar desocupado, el programa no toma en cuenta la cantidad de miembros del hogar.

Barbeito (2003) presta atención a que, siendo la pobreza y la insuficiencia de ingresos de los hogares lo que justificaba su adopción, sólo una parte (aproximadamente el 25 %) de los desocupados y pobres pudo acceder a éste, sin que se explicitara el criterio de exclusión del resto. Si bien en los textos el beneficio se considera una suerte de derecho de “inclusión social” de carácter universal, el número de los beneficiarios quedó imposibilitado de crecer desde mediados de mayo de 2002, quedando convertido de alguna manera en un gran programa “focalizado” (pero que beneficiaba a casi 2 millones de personas). Los beneficiarios podían salir del Plan si conseguían una ocupación remunerada, aunque sin posibilidades de regreso, pero la búsqueda activa de empleo era de su responsabilidad individual.

El “derecho de inclusión social” pareciera entonces consistir de hecho sólo en la obtención de un ingreso monetario para completar los recursos del hogar, pero sin que llegue a igualar el monto de las líneas de indigencia o de pobreza, condicionado formalmente

a la realización de una actividad de tiempo parcial, la contraprestación, sin otorgar el estatuto de asalariado ni asegurar el acceso a un empleo.

#### **4.2. EL PJyJHD Y EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

##### **LA PROTECCIÓN A LOS GRUPOS EN SITUACIÓN VULNERABLE**

Los beneficios del Plan no pudieron ser otorgados a todos los desocupados que se encontraban en la misma situación objetiva de insatisfacción de sus necesidades básicas, como surgía del texto del decreto de creación. Tampoco se consideró como potenciales beneficiarios a los trabajadores pobres, a los jefes de hogar desocupados sin hijos a cargo, o con hijos mayores, a personas mayores sin cobertura, a los jóvenes desocupados y a los que cayeron en el desempleo con posterioridad al mes de mayo de 2003.

Esto atentaría contra el principio de igualdad y no discriminación, y es el Estado quien trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación.

En vez de un verdadero “derecho familiar de inclusión social”, el Plan sólo concede de hecho un beneficio asistencial. Por otra parte, los beneficios se otorgaron sólo a los jefes y jefas de hogar que se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002, dejando de lado a aquellos que no lo hicieron o que reunieron los requisitos con posterioridad a dicha fecha. Aunque aún a las personas que reúnen los requisitos para acceder al goce de este derecho se les fija un límite temporal que el Gobierno prorroga periódicamente y que no figura con precisión en las normas de creación. Como ya se mencionó, sólo un año después de lanzado el programa se asignó una prestación equivalente a todos los mayores de 70 años que viven en una determinada región del país (provincias más pobres) y sin ningún tipo de cobertura previsional.

La obligación de la contraprestación que debe realizar el beneficiario, les condiciona el goce de lo que se denominaba un derecho.

Por otra parte se observa el “efecto regalo” ofrecido por el Plan a los empleadores, pues los beneficiarios están reemplazando con un costo reducido y sin contribución al sistema de seguridad social a trabajadores que hubieran tenido que contratarlos de todas maneras.

Si el Plan se extendiera indefinidamente en el tiempo, los beneficiarios nunca podrían jubilarse, dado que no hacen aportes y estarían en similares condiciones que los trabajadores en negro, y “empleados por el propio Estado”.

#### **4.3. EL PJyJHD COMO POLÍTICA DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS**

Para Barbeito y otros (2003), el PJyJHD no tendría según él un objetivo claro. “No es ni una clara política de empleo, ni un seguro de desempleo, ni una política de lucha contra la pobreza”. Su conclusión es que el PJyJHD debería catalogarse principalmente como una política social focalizada, que condiciona la percepción del beneficio monetario a que los beneficiarios reúnan ciertas características y que a cambio realicen una contraprestación laboral o no laboral. Por otra parte, resulta discriminatorio para aquellos que, teniendo grados de necesidad similares o incluso mayores que las de los beneficiarios, no califican para la cobertura del Programa: desocupados que no se inscribieron antes de una fecha límite, desocupados no jefes o sin hijos menores, ocupados pobres, nuevos desocupados “genuinos”, etc.

Otra deficiencia evidente es que, pese a presentarse como un beneficio familiar, el PJyJHD no tiene en cuenta la composición numérica del hogar, perjudicando a los hogares más numerosos que suelen ser los más pobres.

La arquitectura del PJyJHD se orienta a brindar un subsidio para permitir la supervivencia de las familias durante un período de crisis, no logra erradicar la pobreza pero redujo el porcentaje de los indigentes.

#### **4.4. EL PJyJHD COMO POLÍTICA DE EMPLEO**

Por lo dicho anteriormente, a menudo el beneficio del Plan era percibido por personas que al mismo tiempo tenían empleos precarios o informales no registrados, y por esa causa el Plan no fue eficaz para promover de manera directa el acceso al empleo registrado por parte del beneficiario, pues ello significaría perder el beneficio. Esta estrategia fue más utilizada por los varones jefes de familia que por las mujeres.

Pero en cambio, efectivamente estimula el incremento de las tasas de actividad de las mujeres, que salen de la inactividad y, manteniendo sus responsabilidades familiares, llevan a cabo las contraprestaciones, buscando un empleo aunque sea precario. Esta movilización de la fuerza de trabajo contribuyó a incrementar la oferta y, en el contexto de elevado desempleo, durante un cierto tiempo presionó hacia abajo los salarios, hasta que tasas elevadas de crecimiento se consolidaron. Pero las contraprestaciones –que una cuarta parte de los beneficiarios no realizaban– no eran propiamente empleos, sino trabajos precarios de tiempo parcial reducido, con bajos requerimientos en materia de educación y calificaciones profesionales y que, al no tener el estatuto de empleos asalariados,



no gozaban de la cobertura del sistema de seguridad social ni de protección contra los riesgos ocupacionales.

Entre los beneficiarios a menudo se encontraban trabajadores desalentados (desocupados que no buscan trabajo de manera activa y por lo tanto no reúnen las condiciones para ser incluidos entre los desocupados si se siguen las definiciones de la OIT) e inactivos, todos los cuales no reunirían las condiciones formales establecidas.

Los empleos que promueve el Programa serían precarios porque: i) no tienen cobertura social de ningún tipo; ii) son actividades que requieren un bajo nivel de calificación; iii) son actividades involuntariamente de tiempo parcial; iv) el nivel de ingreso es reducido y aparece como un “techo” para los beneficiarios, fomentando el empleo en negro y poniendo un bajo nivel de referencia para fijar los salarios en el mercado de empleo.

Cabe recordar una vez más que para Monza y Giacometti (2003), dada la dualidad y la ambigüedad del Plan, éste no es propiamente una política de empleo, sino más bien una política social de sostenimiento de ingresos.

Confrontando el Plan con relación a las políticas de empleo, cabe señalar que entre los beneficiarios había trabajadores desalentados y un 13 % de inactivos, y que el destinatario formal del beneficio es la familia y no sólo el individuo desocupado. Los beneficiarios tienen el derecho a ese subsidio y asumen la obligación de realizar una contraprestación de varias horas semanales; la autoridad de ejecución y control del Plan es el MTEySS, por eso una parte de los beneficiarios (los que buscan trabajo) pasaron a ser considerados formalmente como ocupados dentro de la EPH del INDEC.

Ante esta situación, varios especialistas han propuesto descartar la exigencia de una contraprestación, y que el Plan se convirtiera en un programa de ingresos mínimos familiares, sin vincular el ingreso con una ocupación directa o indirectamente productiva, y en su lugar fijar exigencias de obligatoriedad en cuanto a educación, control y cuidado de la salud, especialmente de los hijos de los beneficiarios.

Si los beneficiarios aceptaran trabajos registrados, perderían automáticamente el beneficio. Esto significa que el impacto del PJyJHD no genera verdaderos empleos, pero que, por lo dicho anteriormente, sí estimula su búsqueda, aumentando así la tasa de actividad y de desempleo (especialmente de las mujeres), puesto que un elevado porcentaje de beneficiarias inactivas se incorporaron luego al mercado de trabajo.

Pero como la mayoría de los beneficiarios son de sexo femenino con hijos menores a cargo, tienen limitaciones para buscar

un empleo de tiempo completo y para acceder a él, dada la insuficiencia de infraestructura social (guarderías infantiles, jardines de infantes, etc.). **La estrategia de supervivencia adoptada por varias familias consiste en que la mujer se inscribe como jefe de hogar y sigue cobrando el beneficio, mientras que el varón, si no se inscribió también por su parte en el Plan, está realmente desocupado, trabaja en negro o lleva a cabo actividades informales no declaradas.**

A veces el PJyJHD puede actuar como una “trampa de pobreza” o una “trampa de desempleo”, cuando las tasas de salarios mínimos son bajas. Los beneficiarios hacen su evaluación de costos y beneficios y comparan “racionalmente” el monto del salario que podrían llegar a conseguir (debiendo previamente o al mismo tiempo renunciar al Plan), con el esfuerzo que deberían realizar y la disciplina que deberían aceptar en contrapartida del salario, el tiempo de traslado y de trabajo que deberían faltar del hogar, más lo que les costaría el aseo, la vestimenta, el transporte y la comida. Si la diferencia existiera y fuera muy pequeña, la opción que aparece claramente como más “racional” es la de seguir como beneficiario, promoviendo la aceptación de empleos “en negro” presionados o estimulados por empleadores inescrupulosos.

## 5. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

### 5.1. LA COBERTURA DEL PJyJHD

El PJyJHD no cubre a todas las personas y hogares en condición de vulnerabilidad social, indigencia o pobreza que no cumplen con todos los requisitos exigidos, tales como: los desocupados de larga duración no jefes, o los desocupados jefes o jefas de hogar sin tener menores a cargo, ocupados pobres, con o sin hijos, o los adultos mayores pobres. Muchos de los potenciales beneficiarios no pueden cumplir con la exigencia de contraprestación, como sería el caso de mujeres jefes de hogar que viven solas y con hijos de poca edad a cargo. A los efectos de recibir más de un beneficio, en el caso de los hogares pobres con muchos hijos, puede suceder que tanto la madre como el padre soliciten por separado el beneficio declarando tener cada uno hijos a cargo.

### 5.2. LAS CONTRAPRESTACIONES

Las contraprestaciones que debían ejecutar los beneficiarios implicaban diversas formas de trabajo, pero que no son propiamente empleos. Se trata generalmente de trabajos precarios básicamente de servicios en el sector público, en puestos con pocos requerimientos de calificaciones, no “calificantes”: con frecuencia se reducen a ta-

reas manuales y administrativas simples y operativas, de carácter periférico respecto de las actividades centrales de mayor jerarquía, o realizadas en un tiempo parcial muy reducido, descalificando a quienes las hacen. Son trabajos que tienen ciertamente alguna utilidad pública, que satisfacen necesidades de sectores de bajos ingresos, aunque algunos pudieran llegar a incluirse entre las actividades informales. A pesar de ello, una parte importante de los beneficiarios que hacen contraprestaciones se incluyen entre los ocupados dentro de la EPH.

Según la EPH, en septiembre de 2002 un 75,5 % de los beneficiarios del Plan desarrollaba una contraprestación laboral y sólo un 6,4 % participaba en programas educativos o de capacitación (Monza y Giacometti, 2003).

Para Emilia Roca (del MTEySS), la contraprestación asimila el Plan a la tradición de los “programas de empleo público de emergencia” de la década pasada, y lo explicaba por la “actitud inercial” de funcionarios y técnicos, que reprodujeron modelos de intervención que venían aplicando, y por cierta “imagen social negativa” que provocaría el hecho de otorgar un subsidio sin una contraprestación.

El tipo de trabajo precario y la baja calidad de las contraprestaciones ofrecidas no contribuían a mejorar las condiciones de inserción laboral, social y cultural de los beneficiarios, pues los estigmatizaban y los desvalorizaban, ya que eran desempleados de larga duración, o con experiencias repetitivas de desempleo y que habían perdido calificaciones por causa de la inactividad, con bajo nivel de formación profesional y a menudo simpatizantes o militantes de los nuevos movimientos sociales de piqueteros (por lo que se los consideraba miembros de las “clases sociales peligrosas”).

Pero ¿qué características y modalidades presentaban las actividades laborales en los casos en que se realizaban? Prácticamente la casi totalidad (el 93,5 %) de las contraprestaciones de los beneficiarios se concentran en tareas manuales y operativas, y con pocos requerimientos de conocimientos; daban lugar a una sobrecalificación, puesto que lógicamente no había –ni podían plantearse– muchas limitaciones en esta materia para acceder al beneficio

### 5.3. IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DE LOS PLANES

Las denuncias y cuestionamientos al funcionamiento del Programa Jefes y Jefas comenzaron juntamente con su puesta en marcha. Al comienzo, las autoridades nacionales se excusaron debido a la gran cantidad de información que debía manejarse, a la urgencia social y a la rapidez con la que el programa había sido implementado. Se de-

tectaron varios casos que daban cuenta de mecanismos clientelares en los cuales los beneficiarios debían “abonar” un porcentaje, que muchas veces superaba el 20 % del subsidio, en carácter de “pago” o comisión por acceder al plan. En la CODEM se recibieron 458 denuncias por extorsión (exigencia de contraprestaciones o comisiones no establecidas en la norma invocando la autoridad pública) y 184 por corrupción, en su mayoría en áreas urbanas. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) detectó que las herramientas utilizadas para registrar los datos de los postulantes carecían de mecanismos de control adecuados y suficientes, y un número significativo de errores. En un estudio de Cortés, R., y otros (2003) se afirma que el 50,7 % de las mujeres beneficiarias de los planes eran cónyuges que en proporciones importantes provenían de la inactividad, no cumpliendo en todos los casos el requisito de ser desocupadas para percibir el beneficio.

### 5.4. LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Se había detectado que una proporción considerable de familias donde uno o más miembros percibían los beneficios del Plan Jefes no reunían todos los criterios de elegibilidad establecidos. Los beneficiarios eran en su inmensa mayoría pobres o indigentes, y, como estrategia familiar de sobrevivencia, con frecuencia no se declaraban los empleos de tipo temporario o precario (“en negro”) de sus miembros; en otros casos, cuando la familia era numerosa, ambos cónyuges se inscribían por separado para acceder al beneficio, cosa que estaba prohibida, pero difícil de detectar dada la gran cantidad de uniones matrimoniales de hecho, la improvisación de la implementación del Plan, la rapidez con que se hicieron las inscripciones y su carácter masivo.

### 5.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES EN CASO

#### DE NO SER ATRIBUIDOS LOS PLANES

Hasta una fecha muy reciente, la ANSES no pudo acceder a las bases de datos de la totalidad de programas sociales provinciales y municipales de la mayoría de provincias grandes, para cruzar información y detectar incompatibilidades. Hubo muchas irregularidades y duplicaciones en el cobro del beneficio (se denunció a empleados de municipalidades y a miembros de las fuerzas de seguridad), y en muchos casos las solicitudes de muchas personas fueron extraviadas. Para hacer reclamos en caso de rechazos de la solicitud, no sólo se debía concurrir a diversas oficinas públicas, requiriendo tiempo y dinero para los desplazamientos, sino que, además, allí se debían

enfrentar las dificultades inherentes a la complejidad de los trámites y la insuficiente información por parte de los interesados.

## 6. LOS IMPACTOS DEL PLAN

### 6.1. EFECTOS DEL PJyJHD SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA

Según la onda de octubre de 2002 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y a pesar del inicio de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el 57,5 % de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 27,5 % era considerado indigente, lo que implicaba un aumento considerable con respecto a la anterior medición de mayo de 2002, en el peor momento de la crisis.

El Plan Jefes y Jefas tiene varios efectos en términos de distribución del ingreso: impacta sobre el salario mínimo de la economía porque el monto otorgado a los beneficiarios fija el piso mínimo que los trabajadores del Plan demandarán para realizar cualquier trabajo en relación de dependencia, ya que, en caso contrario, seguirían insertos en el programa.

Así fue como en el período mayo-octubre de 2002, según la EPH el 24,6 % de los hogares escapan de la indigencia, un 21,7 % pasan a ser pobres pero no indigentes, mientras que finalmente sólo el 2,9 % de los hogares escaparon de la pobreza.

**Cuadro 2**

Efectos de la aplicación del Plan Jefes sobre la situación de pobreza de los hogares con beneficiarios. Septiembre 2002 (en %)

Hogares	Con Plan	Sin Plan
Por debajo de la línea de pobreza	93,3	97,6
Pobres	10,9	4,7
Muy Pobres	25,1	15,5
Por debajo de la línea de indigencia	57,3	77,4
Indigentes	38,1	22,3
Indigentes extremos	19,2	55,1

Fuente: Elaboración del Proyecto OIT en base a datos de la EPH y los valores de las líneas de indigencia y pobreza que surgen del INDEC (cuadro 31).

El resultado neto de esta modificación es que sobre el total sólo 4,3 pp. de los hogares beneficiarios consiguen superar la línea de pobreza como consecuencia de la percepción del beneficio otorgado por el Plan Jefes. Pero una elevada proporción de las familias hubieran sido “indigentes extremos” en caso de no percibir el beneficio. Para Monza y Giacometti (2003), eso “constituye probablemente el impacto más significativo de este programa social”.

En el nivel macroeconómico, a través del PJyJHD se realizó una transferencia de ingresos desde el sector público hacia sectores de bajos ingresos debido al desempleo. Esta transferencia impactó –aunque fuera levemente– sobre la demanda agregada, dada la cantidad de beneficiarios, pues los pobres consumen en bienes esenciales todo lo que ganan, con lo cual se registró un aumento del PBI.

### 6.2. IMPACTO DEL PLAN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

La incidencia del Plan en el mercado de trabajo fue positiva pero muy reducida respecto de la PEA, que aumentó sólo el 1,2 pp., o sea, aproximadamente 250 mil personas, debido a que hubo individuos que estaban en la inactividad (en su mayoría mujeres) o eran trabajadores desalentados que hicieron contraprestaciones o ingresaron al mercado de trabajo.

El MTEySS estimó que entre mayo y octubre de 2002 el 90 % de los puestos de trabajo generados fueron ocupados por beneficiarios del PJyJHD. En un año la tasa de desempleo así medida bajó 4 pp., o sea, 348 mil personas, reduciéndose del 21,8 % al 17,8 % de la PEA.

### 6.3. INCONSISTENCIAS, AMBIGÜEDADES, INSUFICIENCIAS Y CONTRADICCIONES DEL PJyJHD

Varios especialistas han puesto de manifiesto esos problemas (Barbeito y otros, Monza y Giacometti) y, por el contrario, son muy pocos los que han efectuado elogios o han dado su apoyo a esta política. A continuación sintetizamos esas inconsistencias.

1. Siendo la pobreza y la insuficiencia de ingresos en los hogares lo que justificaba su adopción, solo una parte (aproximadamente el 25 %) de los desocupados y pobres pudo acceder a éste, sin que se explicitara el criterio. Si bien se los considera en los textos una suerte de derecho de “inclusión social”, que daría la idea de un “derecho universal”, un buen número de los beneficiarios quedó imposibilitado de crecer desde mediados de mayo de 2002, con lo cual, de hecho, se convirtió de alguna manera en un programa focalizado (¡pero cabría agregar que involucraba una suma de casi dos millones de personas a mediados de 2003!). Los beneficiarios podían salir

del Plan si conseguían una ocupación remunerada, pero esa iniciativa de búsqueda era de su exclusiva responsabilidad individual.

2. Ciertas ambigüedades están presentes desde el momento de su adopción, dificultando el proceso de evaluación de los resultados. El “derecho de inclusión social” pareciera consistir en la obtención de un ingreso (política de sostenimiento de ingresos para completar los que el hogar eventualmente percibe y salir de la situación de pobreza) y/o en una política de empleo, pero en ambos casos no se especificaba el nivel de ingreso que se tomaba como punto de referencia ni el tipo o calidad del empleo que se deseaba proveer. Para Barbeito y otros (2003), no estaba claro si se buscaba garantizar ingresos sin condicionarlos a la ejecución de una ocupación, o si se otorgarían mediante un empleo remunerado y, por esa vía, concretar la inclusión social. Pero en ese caso se pregunta si esos objetivos se podrían alcanzar con un programa de esas características.

3. Dado el clima de convulsión social económica y política prevalecientes en los primeros meses de 2002, por su magnitud y características el PJyJHD fue adoptado mediante un decreto de un gobierno provisional, pero debería haber sido sancionado o al menos convalidado de inmediato por una ley del Congreso Nacional.

4. Otra contradicción aparecería entre el carácter claramente estructural y estable del problema y las múltiples causas del proceso de exclusión social que se había establecido y reconocido entre los fundamentos de la norma de creación, y el carácter de emergencia y por un plazo determinado fijado para el programa en su oportunidad.

5. A eso se agrega, tal como se mencionó anteriormente, el hecho de que la fuente y el monto de financiamiento de un programa de magnitud inédita en el país, no estaban determinadas con precisión para los próximos períodos presupuestarios.

6. Por sus dimensiones y su carácter finalmente focalizado (dejó afuera casi al 75 % de quienes reunían las condiciones y no se inscribieron a tiempo, a quienes, aunque fueran jefes o jefas de hogar desocupados, no tuvieran dos hijos menores de 18 años a cargo o uno discapacitado, y a quienes estaban ocupados pero con ingresos inferiores a la línea de pobreza), se trataba de un plan muy difícil de administrar y cuyo seguimiento para asegurar el cumplimiento del “derecho familiar de inclusión social” o el acceso a un empleo pleno (objetivos enunciados inicialmente) se tornaba muy dificultoso.

7. Por otra parte, dadas las características estructurales y la magnitud de los problemas de empleo vigentes a comienzos de 2002, el PJyJHD no atacaba de manera adecuada el desempleo masivo y persistente ni la precariedad, y frente a los problemas de la pobreza

y la indigencia, el monto del beneficio –de sólo 150 pesos, vigente hasta nuestros días y que no se incrementó a pesar de la inflación registrada– no puede contribuir a eliminar la pobreza ni la indigencia, si bien redujo esta última significativamente.

8. En la práctica, según Barbeito y otros (2003), el PJyJHD funciona como focalizado, pero en una escala que superaba ampliamente las recomendaciones internacionales sobre los máximos de beneficiarios que permiten una administración eficiente. Si bien la cantidad de beneficiarios que no reunían las condiciones establecidas no constituía una cifra alarmante, y su incorporación no obedeció de manera exclusiva a factores de clientelismo político, es evidente que hubo filtraciones y que muchos se otorgaron o se mantuvieron bajo presiones políticas y sociales, pero no tanto de los partidos políticos tradicionales, sino de los nuevos movimientos sociales.

9. Entre los beneficiarios a menudo se encontraban trabajadores desalentados (desocupados que no buscaban trabajo de manera activa y por lo tanto no reunían las condiciones para ser incluidos entre los desocupados, si se siguen las definiciones de la OIT) e inactivos, que no reunían las condiciones establecidas, pero, dadas las condiciones sociales e institucionales en las que se hizo la recepción de solicitudes, esas variables no se tuvieron generalmente en cuenta.

#### 6.4. LA OPINIÓN DE LAS AUTORIDADES Y DE LOS ACTORES SOCIALES ACERCA DEL PJyJHD

La opinión pública transmitida por los medios de comunicación acerca del PJyJHD varió sensiblemente a medida que la situación económica mejoraba y que los protagonistas de los nuevos movimientos sociales declaraban ser beneficiarios de los planes, llevaban a cabo acciones de protesta y demandaban mayores beneficios. De considerarlo como una medida de urgencia social necesaria para contener a las víctimas de la crisis, se pasó a percibirlo como una ayuda necesaria pero que debería concluir rápidamente, considerando incluso que los beneficiarios no buscaban activamente un empleo y que los enrolados en movimientos sociales constituían una amenaza para la paz social.

Es probable que esta opinión, vehiculada por los medios de comunicación masiva vinculados al *establishment*, haya dado pie a la activación de las políticas pasivas de empleo preexistentes, promoviendo otras del tipo *workfare*. Esto sucedió al mismo tiempo que se puso en evidencia y se criticó el escaso cumplimiento de la

contraprestación, sin considerar el carácter precario y poco calificado de los trabajos asignados a los beneficiarios.

En la opinión pública compuesta por las clases medias y en el medio empresarial se consideraba que los beneficiarios no querían trabajar, que cumplían de manera insuficiente con la contraprestación, que se habían vuelto indisciplinados y no reunían las condiciones mínimas para ser buenos empleados, que trabajaban en negro y eran activistas sociales que amenazaban la paz social, desestimulando por todo ello a los empleadores para contratarlos. Se los “estigmatizó”. Esto es lo que explica las presiones para que se abandonaran o se activaran las políticas pasivas y se promovieran otras del tipo *workfare*.

Existieron, obviamente, tensiones clientelares y manejos discrecionales en el nivel político para proponer el otorgamiento de los beneficios a quienes no reunieran las condiciones; esta situación fue permitida por las dimensiones del programa, las urgencias en el momento de ingreso y las dificultades administrativas para gestionar el Plan de manera eficaz y por las tradicionales modalidades de intermediación (y percepción de comisiones) predominantes en ciertos municipios. Pero paulatinamente esos manejos se fueron detectando y controlando, sobre todo cuando se procedió a bancarizar el pago de los beneficios.

Como ya dijimos, con posterioridad a su creación, y a título de excepción, se incorporó como beneficiarios a numerosas personas de más de 70 años, que no habían tenido acceso a la jubilación ni a la protección social y que residían en las provincias consideradas con más NBI. Esto fue considerado por Barbeito (2003) como un indicio de que se trataba de una política focalizada de sostenimiento de ingresos que procuraba compensar las deficiencias del sistema de seguridad social. Con respecto a la escala del programa, y dada la cantidad de beneficiarios inscriptos a mediados del año 2003, este especialista considera que necesariamente se producirían problemas en la gestión del programa. Ante la disyuntiva de desagregar el PJyJHD en políticas focalizadas, en las ramas de actividad y en las categorías específicas de las familias de desocupados en situación de pobreza e indigencia, o de continuar con un plan de carácter masivo, él considera como no conveniente cambiar (aunque se podrían obtener mejores resultados en algunos de ellos), porque los costos serían mayores y la política sería más difícil de aplicar, debido a la organización administrativa requerida y a los recursos necesarios en materia de personal para controlar el ejercicio de las contraprestaciones y promover la generación de empleos. Al mismo tiempo, la gran dimensión de la población objetivo, unida a la acumulación de

heterogéneos problemas personales, sociales y familiares de los beneficiarios, genera fuertes restricciones para alcanzar los objetivos fijados por el Plan.

Una medida apropiada para estimular la búsqueda activa de empleo, dada la volatilidad del mercado de trabajo, podría ser el seguimiento para que se cumpla efectivamente el derecho de suspensión temporaria del beneficio y su activación, sin perderlo, cuando existan las posibilidades de que el beneficiario acceda a un trabajo temporario o un contrato por tiempo determinado.

Desde el punto de vista de la gestión del Plan, la información recopilada por los municipios acerca de los beneficiarios en el momento de su inscripción, se consideraba incompleta. Una de las recomendaciones consistía en ajustar el formulario de inscripción y darle el carácter de declaración jurada, para precisar la posición en el hogar de cada uno de sus integrantes sin excluir a las madres adolescentes, verificar la cantidad y la edad de hijos menores a cargo, su situación laboral y educativa, así como aspectos de la atención de la salud. Esto podría completarse mediante controles centrales, cruzando información disponible en varias bases (ANSES, asignaciones familiares, etc.). En el caso de que existieran restricciones presupuestarias que impidieran reabrir de manera sistemática la inscripción, no habría que demorar las bajas de aquellos beneficiarios que nunca hayan cumplido o que hayan dejado de cumplir con los criterios de elegibilidad, pero el número de hijos menores a cargo de los potenciales beneficiarios debería considerarse prioritario para cubrir esas plazas (UNGS, 2003).

Partiendo del reconocimiento de la ambigüedad de objetivos difíciles de lograr al mismo tiempo, consistentes en políticas de empleo y de sostenimiento de ingresos, Monza y Giacometti (2003) propusieron descartar la exigencia de una contraprestación y que el Plan se convirtiera en un programa de ingresos mínimos familiares, sin vincular el ingreso con una ocupación directa o indirectamente productiva, y en su lugar fijar exigencias de obligatoriedad en cuanto a educación, control y cuidado de la salud, especialmente de los hijos de los beneficiarios. Estas obligaciones estaban incluidas en el diseño original del Plan, pero no se aplicaron de manera masiva ni se controló el cumplimiento, porque la dotación de infraestructura y de personal calificado había sido insuficiente.



## 7. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

### 7.1. ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN DEL PJyJHD A COMIENZOS DE 2007

En primer lugar, como ya ha sido mencionado, hay un problema de legitimidad que el Plan arrastró desde su creación. En un clima de convulsión política, social y económica que se intensificó en los primeros meses de 2002, el presidente provisional Eduardo Duhalde, adoptó el PJyJHD mediante un decreto, pero sin que posteriormente el gobierno constitucional lo sancionara o convalidara por una ley del Congreso Nacional.

Según Barbeito (2003), “[...] este Programa no representa un modo alternativo de enfrentar los problemas derivados del deterioro de la red de seguridad socioeconómica sustentada en la red laboral, y por el contrario implica una visión sesgada de la propia naturaleza de la cuestión social en la Argentina contemporánea”. Se trataba en ese momento de un problema estructural, cuando las elevadas tasas de desempleo, subempleo, pobreza e indigencia resultantes de la crisis alcanzaron sus máximos históricos. Pero a pesar de ser una situación que duraría cierto tiempo y de la magnitud de los potenciales beneficiarios, Barbeito insiste en que se trataba de un programa de emergencia, que no generaba empleos, pero otorgaba por un período limitado un pequeño subsidio de 150 pesos, muy por debajo de la línea de indigencia. Ese subsidio no tenía en cuenta la dimensión de las familias ni se ajustaba según la inflación, y estaba condicionado a la realización de una contraprestación. Este autor concluye que el Plan no puede contribuir a eliminar la pobreza ni la indigencia, si bien redujo esta última significativamente.

Para esas víctimas de la crisis, el PJyJHD no aseguró el acceso a un empleo estable, si bien constituyó la principal fuente periódica y fija de sostenimiento de sus ingresos. Pero quedó claro para las autoridades que el Plan no podía perdurar con esas modalidades, y por ello la transferencia de sus beneficiarios a otras políticas pasó a ser uno de los objetivos más ambiciosos buscados por las políticas de empleo y de ingresos durante 2006 y 2007.

Por otra parte, no se trataba de una política propiamente universal, debido a que desde su inicio dejó afuera al 75 % de quienes reunían las condiciones básicas y no se habían inscripto a tiempo, a quienes, aunque fueran jefes o jefas de hogar desocupados, no tuvieran dos o más hijos menores de 18 años a cargo o a uno discapacitado, y a quienes estaban ocupados pero con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Para Barbeito y otros (2003), entonces, “[...] el PJyJHD presenta numerosos problemas para transformarse en el programa central de un sistema institucional tendiente a afrontar la gravedad

de la situación social en el país. Estos problemas son tanto de diseño del propio programa como de su interrelación con el resto de las políticas públicas”. El PJyJHD no tiene para este autor objetivos específicos acordes con sus fundamentos, y su implementación no dio lugar a una política de empleo, ni a un seguro de desempleo, ni a una política efectiva de lucha contra la indigencia y la pobreza. Es una política social dirigida a un importante grupo de población vulnerable, dejando de lado a las tres cuartas partes de los potenciales beneficiarios y estableciendo para otorgar el beneficio el condicionamiento de una contraprestación.

Otro problema que acarrea el Plan desde su creación es que, por la situación dramática en que se gestó, la urgencia para hacerle frente, las presiones ejercidas sobre las autoridades y la improvisación con la que se puso en práctica, una parte importante de los beneficiarios no fueron realmente jefes de hogar, ni desocupados, sino más bien trabajadores inactivos o desalentados o con empleos precarios no registrados. Además, en el caso de las familias de los beneficiarios, la cantidad de hijos no se tomó en cuenta para adecuar el monto del beneficio a pesar de presentarse como un beneficio familiar.

Entonces, a pesar de enunciarse como un derecho de tipo universal, potenciales beneficiarios no fueron incorporados: porque no se inscribieron antes de una fecha tope que se fijó sin anuncio previo; por ser desocupados no jefes o sin hijos menores; por ser mujeres jefas de hogar desocupadas pero sin hijos a cargo; por ser trabajadores ocupados con bajos ingresos; por ser nuevos desocupados que quedaron sin empleo luego de la fecha de cierre; por ser familias de pobres y desocupados que tuvieron hijos luego del cierre del plan, etc. Si bien en la inscripción de los beneficiarios se observó una cierta discriminación “positiva” por parte de las autoridades municipales o de los miembros de los consejos consultivos, el grado de clientelismo fue, en proporción, considerablemente menor que en las anteriores políticas de empleo.

Una dificultad, en el caso de las mujeres jefas de hogar y con hijos pequeños a cargo, para cumplir con la contraprestación aunque fuera a tiempo parcial y para asumir un empleo como resultado de su búsqueda, fue la insuficiencia de los servicios de guarderías y jardines de infantes públicos o las dificultades de acceder a éstos debido al costo del transporte o a la distancia respecto de sus domicilios.

Como ya dijimos, la condición formal de ser jefe de hogar para acceder al beneficio promovió, en ciertos casos de familias nu-

merosas, que ambos padres se inscribieran por separado para obtener los dos, en lugar de uno solo, el beneficio.

### 7.2. LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS

Diversos organismos han formulado recomendaciones para transformar el PJyJHD en búsqueda de un derecho a un ingreso no condicionado. En resumen:

- ☐ La asignación del ingreso debe ser universal
- ☐ El monto del beneficio debe alcanzar para cubrir el índice de pobreza
- ☐ Los beneficiarios del plan deberían poder acceder a todas las instituciones y prestaciones del sistema de seguridad social
- ☐ Establecimiento de mecanismos viables para hacer reclamos
- ☐ La asignación de fondos y los mecanismos de control deben ser más transparentes
- ☐ El PJyJHD debería permitir una redistribución del ingreso
- ☐ El beneficio debería extenderse a las personas mayores que no tienen recursos ni acceso a la seguridad social.
- ☐ Se debería hacer frente a las dificultades de implementación

### 7.3. ¿CUÁL ERA LA VISIÓN DEL PLAN

#### DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LOS BENEFICIARIOS?

Según una encuesta realizada por el MTEySS, alrededor del 80 % de los beneficiarios declaró estar muy satisfecho o satisfecho con el Plan. El 10,2 % declaró sentirse poco satisfecho o insatisfecho con la contraprestación.

El 74,3 % de los beneficiarios (762.000 personas) realizaba algún *tipo de contraprestación*, y la mayoría de ellos (87,40 %) lo desarrollaba en el marco de un proyecto comunitario; sólo el 7,10 % hacía cursos de capacitación, un 2 % amplía con la terminalidad educativa y un menor porcentaje, el 0,80 %, la realizaba trabajando en una empresa privada.

En cuanto a las horas semanales dedicadas a la contraprestación, el 71 % le dedica unas 20 horas, el 17 % menos, y el 8 % más de 20 horas.

La encuesta del MTEySS también brinda elementos acerca de la gran heterogeneidad en cuanto a la percepción y la motivación de los beneficiarios, así como las dificultades que encontraban: antes que nada, la escasez de empleos, la falta de vinculaciones y relaciones sociales (capital social) y los costos asociados a la búsqueda, el efecto estigmatización, la edad elevada que provocaba rechazos cuando buscaban empleo y el bajo nivel educativo y de formación

profesional. Para hacer frente a esta situación, se fue tomando conciencia de la necesidad de adoptar políticas focalizadas para atender a grupos con necesidades específicas, particularmente las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo y al cuidado de enfermos y de personas mayores, tendientes al mejoramiento de las capacidades laborales para aumentar la empleabilidad, y acciones de orientación e intermediación laboral para vincular oferta y demanda.

Entre quienes buscaban un empleo, el 50 % de los varones y el 30% de las mujeres se orientaban hacia ocupaciones que requirieran una cierta calificación y que ellos poseyeran. Entre el 70 % y el 80 % manifestó que deseaba hacer estudios formales y cursos de formación profesional, pero a pesar de esta fuerte predisposición para mejorar sus condiciones de empleabilidad, había pocos los beneficiarios realizando acciones formativas en el momento de la encuesta.

La satisfacción obtenida con la contraprestación se debía a la posibilidad de tener un trabajo o algún tipo de ocupación (42,1 %), contar con condiciones favorables para el desarrollo de la actividad de contraprestación (25,7 %), la posibilidad de ayudar a la comunidad (11,8 %) y desarrollar conocimientos y experiencia que facilitara mejores perspectivas laborales futuras (9,1 %).

Las principales explicaciones de la insatisfacción se basaban en las características de trabajo precario (41,8 %) de la actividad de contraprestación y en las condiciones poco favorables en las cuales se desarrolla la actividad (40,7 %).

### 7.4. ¿QUÉ HACER ENTONCES CON EL PJyJHD?

En primer lugar, el Programa debería dejar de ser el centro de la política social y abandonar su naturaleza híbrida actual; y adoptar políticas estructurales y permanentes que respondan a la gravedad de los problemas sociales del país, procurando que cualquier programa transitorio o de emergencia sea consistente con los lineamientos y con los objetivos de políticas de largo plazo. Aún con la aplicación de estas políticas, pensamos que incluso con altas tasas de crecimiento, durante un cierto tiempo continuará existiendo un componente de pobreza residual, que debería enfrentarse con programas complementarios, por ejemplo, de transferencia de ingresos o mediante políticas activas de empleo.

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) se adoptó como un programa de “emergencia” de carácter temporario, cuando los indicadores de pobreza e indigencia alcanzaron en el primer semestre de 2002 sus máximos valores históricos. El PJyJHD constituye para sus beneficiarios la principal fuente de sostenimien-

to de ingresos, y la transferencia de ellos a otras políticas es uno de los objetivos más ambiciosos buscados por las políticas de empleo y de ingresos durante 2006 y 2007.

Lo que parece aconsejable, afirma Barbeito, es excluir al PJyJHD de la responsabilidad de ser una política de empleo, para así aliviar su carga y poder funcionar como programa de sostenimiento de ingresos.

Como dijimos, las alternativas de políticas que planteaban Monza y Giacometti para hacer frente a las dificultades detectadas en la implementación del Plan, son tres: 1) una política de empleo, 2) la política de creación de un sector de economía social con subsidios monetarios (ingreso mínimo, ingreso ciudadano, etc.) y el acceso libre a la alimentación, la salud, la educación, los servicios, etc. para dar empleo a sectores de bajos ingresos, y finalmente 3) un programa de transferencia de ingresos.

La contradicción detectada en el PJyJHD consiste en que, para generar empleos, el monto del subsidio es insuficiente para convertirse en un salario, pues, es reducida la productividad generada por las contraprestaciones tal como se han aplicado, hay problemas del lado de la demanda (ya que habría que hacer inversiones para crear nuevos puestos de trabajo) y otros desde la oferta, dado que se requiere hacer un esfuerzo mayor de educación y formación profesional (Monza y Giacometti 2003).

De este modo, el eventual rediseño del PJyJHD debería pensarse como parte integral de un sistema de políticas de promoción de empleo, para lo cual se presentan dos caminos alternativos que deben ser comprendidos y evaluados en sus alcances y posibilidades. Un camino ambicioso es extenderlo y rediseñarlo como una política de “empleo de última instancia” (*employment of last resort*), dejando abierta la posibilidad de acceder a un empleo público a todos los desempleados e, incluso, a todas las personas que deseen incorporarse a este tipo de empleos (Lerner [1947], Minsky [1986] y Wray [1986]). La otra alternativa es, en cierto modo, la opuesta. Esto es, transformar el PJyJHD en un programa de empleo dirigido específicamente a los grupos de menor calificación y con problemas especiales de empleabilidad, como serían los desempleados de larga duración, las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, los jóvenes desertores del sistema escolar sin experiencia laboral y los trabajadores desocupados de mayor edad. Esta opción implica que el PJyJHD pasaría a ser un componente más de un sistema de políticas que, por diversos caminos, apuntan a promover el empleo formal.

## 8. CONCLUSIONES PRELIMINARES

El PJyJHD es, sin dudas, el plan de políticas laborales y sociales que ha cubierto el mayor número de beneficiarios en toda nuestra historia y, en cuanto a sus dimensiones, resiste la comparación con los más importantes del resto de América latina. Esto explica la gran cantidad de estudios e investigaciones realizadas y que sirvieron de base para la redacción del documento que nos sirvió de base.

El Plan no fue instaurado en un contexto normal y como una decisión voluntaria y autónoma de política social o laboral, sino en medio de una grave crisis política, social y económica, para responder a fuertes y combativos movimientos sociales que amenazaban la gobernabilidad del sistema político, para hacer frente o frenar un rápido incremento de la pobreza, pero sobre todo de la indigencia, y como un gesto de solidaridad exigido por las ONG, las iglesias y las instituciones de la sociedad civil, en un momento crítico. Esto explica en parte las improvisaciones, la falta de mayor control sobre las solicitudes de admisión, los errores cometidos en cuanto a la implementación, la falta de supervisión de los CC respecto de las contraprestaciones y las distancias entre los modernos fundamentos filosófico-doctrinales de los objetivos inscriptos en las normas que le dieron origen y la concreción de la política, en un contexto difícil y tumultuoso, pero de crecimiento vigoroso y con un elevado excedente fiscal que hizo posible su continuación.

Creemos que, en buena medida, muchas de las severas críticas que se le han formulado en cuanto a su ejecución, si bien tienen razón, han partido de un supuesto que estimamos inadecuado. Formulamos la hipótesis de que se ha tomado como si su fundamentación en los considerandos del decreto y en sus fundamentos fueran la expresión exacta de lo que se quería y se podría llevar a cabo desde el Gobierno en esa coyuntura. Probablemente el conjunto de esa norma haya sido el resultado del trabajo de dos grupos de personas: uno con una orientación social-progresista más próxima a las políticas del salario universal, del ingreso mínimo de inserción o del ingreso ciudadano, creyendo que las condiciones para ello ya estaban reunidas como para intentarlo mientras otro grupo que razonaba desde una perspectiva jurídica e institucional se proponía atender rápidamente las urgencias del corto plazo (recordemos que inicialmente su vigencia era de tres meses) y tenía en cuenta las posibilidades reales de recursos presupuestarios que se podrían destinar para hacer frente a la dramática situación generada. Había entonces una coherencia interna de los textos pertinentes dentro de cada una de esas orientaciones, pero no la había coherencia entre

la fundamentación y los dispositivos administrativos, la gestión y el presupuesto para llevar a cabo la política.

Es difícil hacer entonces una evaluación exhaustiva y realista del desarrollo y de los resultados del Plan, que todavía tiene vigencia en el momento de redactar este documento, dada esa fuerte contradicción. Sólo se pueden hacer intentos parciales.

En el corto plazo el PJyJHD cumplió ciertamente varios objetivos, pero no siempre estuvieron programados en el momento de adoptarlo. Por una parte, contribuyó a mejorar, pero sólo parcialmente, los ingresos reales de los beneficiarios situados en los sectores de indigentes extremos (asignando un monto fijo que se percibía mensualmente) y a sostener los ingresos del resto de beneficiarios indigentes y de parte de los pobres. En otras palabras, sin resolver los problemas de fondo, ayudó a la sobrevivencia al reducir los índices de indigencia y en menor medida los de pobreza. Esto explica que haya calmadado en parte las protestas de los movimientos sociales y las manifestaciones espontáneas de un sector de la población que se encontraba en esa situación, literalmente, de hambre y exclusión social.

También contribuyó a la movilización de la fuerza de trabajo. Dentro de la población económicamente activa estimuló el ingreso masivo de las mujeres beneficiarias al mercado de trabajo, por la vía de las contraprestaciones. Estas crearon las condiciones para que muchas mujeres, con hijos a cargo, bajos niveles de educación y de formación profesional, sin abandonar totalmente sus responsabilidades familiares o buscando un reemplazo, hicieran experiencias limitadas de aprendizaje laboral en trabajos de tiempo parcial y, luego de tomar conciencia de sus posibilidades, comenzaran a buscar empleo tanto en actividades formales como en otras informales y no registradas. La tasa de actividad de las mujeres creció mucho después de su incorporación al Plan.

Por una parte, la proporción de mujeres entre los beneficiarios no cesó de aumentar: partió del 64 % y en la actualidad se acerca al 80 %. Fueron en su mayoría las mujeres quienes desde el inicio se inscribieron como jefes de hogar desocupados, mientras que sus esposos o compañeros seguían trabajando o buscaban empleos de tipo temporario, precario y no registrado, aprovechando la ambigüedad de los dispositivos legales y reglamentarios donde nunca quedó totalmente explícita la posibilidad o la prohibición de que los dos responsables de la familia accedieran al beneficio. Con respecto a los varones, el impacto del PJyJHD para reducir el trabajo no registrado fue hasta ahora muy limitado.

Tanto los varones como las mujeres beneficiarios del plan tuvieron la oportunidad de intentar salir de *la plena inactividad* y de que, al llevar a cabo las contraprestaciones trabajando a tiempo parcial durante un máximo de 20 horas semanales, no se desvincularon totalmente de la población económicamente activa; y, como estadísticamente pasaron a formar parte de los subempleados en la cuentas de la EPH, contribuyeran a aumentar las tasas de empleo y a disminuir las de desempleo en varios puntos porcentuales.

Si bien la mayoría de los trabajos que ejecutaban eran de carácter precario, simples, que no requerían mayores calificaciones y competencias, ni eran calificantes como para prepararlos para acceder luego directamente a puestos de trabajo de carácter formal y registrados, en algunos casos permitieron adquirir una cierta experiencia profesional por la vía del aprendizaje en el lugar de trabajo, despertaron vocaciones y ayudaron a tomar conciencia sobre la necesidad de llevar a cabo actividades de formación y a aspirar a puestos de trabajo vacantes y cuyos requerimientos estuvieran a su alcance. Esto es lo que justifica plantearse la posibilidad real de que, con el correr del tiempo, al menos una parte de ellos pasen a formar parte del empleo público, en el nivel municipal o incluso en el provincial, pues han pasado las pruebas.

La extensión del Plan a la personas de más de 70 años que habitaban las provincias con un menor grado de desarrollo sin ninguna cobertura de seguridad social, contribuyó a aliviar la situación de los pobres y mayores de edad que no habían regularizado su situación ante la ANSES por haber permanecido largo tiempo desocupados o trabajando en negro la mayor parte de sus vidas.

Debido a las restricciones presupuestarias, a las experiencias precedentes de política de empleo y a la inexistencia de una verdadera voluntad política para instaurar un salario universal, un ingreso mínimo de inserción o un ingreso ciudadano, la ejecución del Plan presenta muchas restricciones y debilidades, que se sintetizan a continuación:

1. Sólo aproximadamente el 25 % de los pobres, desocupados y con hijos a cargo, que eran potencialmente los beneficiarios, pudo acceder al plan e inscribirse antes del 17 de mayo del 2002, fecha en que sin previo aviso se cerró el ingreso por la vía normal establecida en el decreto de creación.

2. Un porcentaje considerable de desocupados, indigentes y pobres –beneficiarios potenciales– también quedó fuera de la posibilidad de acceder al beneficio, ya sea porque no tenían hijos de corta edad a cargo o simplemente porque no se inscribieron a tiempo.

3. Antes del cierre de la inscripción, un porcentaje reducido de personas que no reunían todas las condiciones quedaron incluidas entre los beneficiarios debido a errores administrativos o a maniobras fraudulentas aprovechando la celeridad y los escasos controles con que se llevó a cabo la inscripción. Se comprobó que, sobre el total, menos de la mitad de los beneficiarios, si bien eran pobres, no eran propiamente jefes de hogar, sino cónyuges (generalmente femeninos) y otros miembros de las familias.

4. Una vez cerrada la inscripción por el procedimiento normal, el ingreso continuó, pero no siguiendo el proceso que se iniciaba en los consejos consultivos municipales, sino por la vía de acuerdos políticos y sociales, incorporando de manera masiva fuertes contingentes de desocupados pobres y militantes, que no siempre reunían todos los requisitos, pero que eran presentados por directivos de organizaciones no gubernamentales y de movimientos sociales. Este hecho creó una gran segmentación dentro del conjunto de los beneficiarios y contribuyó a generar reticencias y desconfianza por parte de los posibles empleadores y de los medios masivos de comunicación, así como de los sectores hegemónicos.

5. El monto del beneficio, 150 pesos, se mantuvo fijo desde la creación del plan hasta nuestros días, sin ajustarse según la inflación, ni indexarse respecto del salario mínimo, sin tomar en cuenta que la dimensión de las familias de los beneficiarios del Plan superior al promedio de miembros, incluso dentro de los sectores de menores ingresos. Pero cabe recordar que en el momento en que se creó el Plan, el salario mínimo seguía siendo desde 1991 de sólo 200 pesos, como una herencia del régimen de convertibilidad, sin que se tomara en cuenta la fuerte devaluación del peso respecto del dólar (un 300 % aproximadamente). Aquel monto era ya en ese entonces inferior a la línea de indigencia.

6. A medida que los hijos llegaban a la edad de 18 años, el titular del Plan perdía el beneficio, a pesar de que aquellos no accedieran al empleo, los jefes o jefas siguieran en condiciones de pobreza y desempleo y aceptaran continuar haciendo la contraprestación.

7. Aproximadamente un cuarto de los beneficiarios no llegó a cumplir nunca con la obligación de la contraprestación, al mismo tiempo que disminuía el tiempo asignado efectivamente a ésta por parte de los beneficiarios. A pesar de ello, muy pocas fueron las bajas que se aplicaron por dicha causa, debido a que los consejos consultivos dejaron de ser activos, y por falta de recursos, no podían conocer en detalle toda la situación; y porque ninguno de sus miembros aceptaba la responsabilidad de tomar esa decisión, dado que afectaría a personas de bajos ingresos y podrían generarse

problemas con los movimientos sociales que los habían propuesto y de los cuales eran miembros. En la mayoría de los casos, si bien contribuyó a que los beneficiarios desocupados no se desalentaran y los estimuló a salir de *la plena inactividad*, la contraprestación no constituyó para todos una real posibilidad de adquirir experiencia ni de aumentar la empleabilidad, porque se trataba de trabajos precarios, actividades simples, poco calificadas, realizadas a tiempo parcial, sin que los responsables de las instituciones públicas tomaran a su cargo la formación, controlaran sistemáticamente la productividad y la calidad del trabajo, ni prestaran mucha atención a la asiduidad y al cumplimiento de los horarios de trabajo, por no ser empleados.

8. A medida que el crecimiento económico daba lugar a la creación o a la rehabilitación de puestos de trabajo, una parte de éstos eran ocupados por quienes tenían una mayor empleabilidad, dentro de los cuales eran mayoría los beneficiarios varones, a pesar de que las mujeres eran la mayoría dentro de ese conjunto. Un buen número de esos empleos no tenían muchos requerimientos en materia de calificaciones, eran de carácter precario y no estaban registrados. Pero progresivamente, a medida que se iba reduciendo la reserva de fuerza de trabajo, un porcentaje importante de los nuevos empleos accesibles para los beneficiarios mejoraron su calidad, fueron mejor remunerados y pasaron a la condición de registrados. Discriminados por jurisdicción, casi la mitad de los beneficiarios que habían logrado insertarse en el mercado de trabajo residían en la provincia de Buenos Aires, seguidos por los de las provincias patagónicas.

9. Cuando los beneficiarios más jóvenes y con mayores calificaciones y competencias conseguían acceder al empleo, o se transferían al Seguro de Capacitación y Empleo, dentro del Plan aumentaba al mismo tiempo la proporción de los beneficiarios de ambos sexos con edades mayores a los 40 años. Es decir que envejecía la pirámide de los beneficiarios restantes.

10. En consecuencia, dentro de los actuales beneficiarios disminuyó la proporción de varones –sobre todo de los menores de 45 años– y aumentó progresivamente la de mujeres, situándose en nuestros días en menos del 25 % y más del 75 % del total respectivamente. Entre los que quedaron dentro del Plan predominó generalmente la proporción de quienes tenían menor nivel de instrucción, no siempre llevaban a cabo las contraprestaciones y, más que desocupados, eran inactivos. Esta situación se consolidó cuando se puso en ejecución el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) hacia el cual se transfirieron voluntariamente quienes renunciaron al Plan



porque consideraban que tenían una mayor empleabilidad. Pero desde sus inicios, el SCyE fue integrado en su mayor proporción por ex beneficiarias mujeres, contrariando las previsiones oficiales.

11. Sobre el total del país se observa la progresiva disminución del número de beneficiarios del PJyJHD, pero discriminando según regiones, dentro del total aumenta levemente la proporción de los beneficiarios residentes en el GBA (donde el desempleo continúa siendo más importante) mientras disminuye en el resto de regiones (debido al incremento de las diversas modalidades de empleo).

12. Dada la ambigüedad de los dos objetivos del Plan, *política de empleo y política de sostenimiento de ingresos*, a medida que pasó el tiempo fue el segundo objetivo el que predominó y las expectativas de los beneficiarios se canalizaron hacia la percepción de ingresos (fijos y percibidos mensualmente), creando las condiciones para que desde el Gobierno (por el decreto 1506/04) se estimulara un proceso de transferencia o traspaso a partir del PJyJHD. Así se implementaron dos programas a los cuales los beneficiarios podrían acceder luego de que renunciaran formalmente al Plan. Por una parte, el *Plan Familias*, que se asemejaba a un ingreso no condicionado y focalizado sobre las madres (o en su defecto los padres) con hijos menores a cargo, las que debían asumir la responsabilidad de cumplir tareas de seguimiento en cuanto a la educación y el cuidado de la salud de sus hijos, sin fijar un límite de tiempo mientras se cumplieran esos requisitos. Por otra parte, quienes se inscribían en el SCyE, dentro de un plazo máximo de dos años debían tratar de insertarse en el mercado de trabajo, asumiendo entretanto ciertas responsabilidades tales como: concurrir mensualmente al Servicio Municipal de Empleo para dar cuenta de la situación, hacer un esfuerzo para adquirir o completar su educación y su formación profesional, elegida por su propia iniciativa o por consejo de los funcionarios del SCyE, y buscar activamente un empleo con la ayuda de dichos servicios o sin ella. Si esas condiciones no se cumplían al final de ese período, se perdía el beneficio y no era posible volver a inscribirse en el PJyJHD.

13. Para las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Plan ayudó a atenuar los conflictos y promovió en el nivel nacional la negociación con las organizaciones piqueteras para distribuir los planes por fuera de los procedimientos normales de inscripción, llevados a cabo por las familias *de los municipios*.

Como un hecho destacable y que requiere estudios en profundidad, ya dijimos que en el momento de terminar este documento la inmensa mayoría de beneficiarios del SCyE y del Plan Familias eran mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbeito y Lo Vuolo (2003), *El "ingreso ciudadano" en la agenda de políticas públicas de la Argentina*. Buenos Aires: Ciepp, Documento de Trabajo.
- Barbeito, A. (1995) "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social", en Lo Vuolo R. (comp.) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila.
- Beccaria, Luis, (agosto 2003), *Los diversos tipos de ingresos del trabajo. Evolución reciente*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- CELS (mayo 2003), *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (octubre 2003), *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Chitarroni, H. y E. Chimillo (2005), *Probables trayectorias laborales futuras de los beneficiarios del PJyJHD*, Buenos Aires: SIEM-PRO [Versión preliminar sujeta a revisión].
- Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Derecho Familiar de Inclusión Social (enero/ marzo 2003), *Sexto Informe al P.E.N.*, <<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/index.htm>>.
- Cortes, R., Groisman, F., Hosowszki, A. (2003), "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas", ponencia en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET [mimeo].
- Damil, Mario y Roberto Frenkel (septiembre 2003), *Notas sobre salarios, inflación y costos laborales*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- DGEyFPE (enero 2003), *Encuesta de Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados –Perfil Educativo y ocupacional de los beneficiarios*, Buenos Aires: Secretaría de Empleo.
- García, María Cristina y Marcelo Langieri (septiembre 2003), *Análisis del funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Groot y Lo Vuolo R. (coord.), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: Miño y Dávila – CIEPP – Red renta básica.

- Lo Vuolo R. (1998), “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”, en *La Nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo R. (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*. Grupo Editor Altamira.
- Lo Vuolo R. et.al. (1999), *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*, Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.
- Marshall, A. (agosto 2003), *Determinantes económicos e institucionales de la evolución de los diferenciales de salario*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Ministerio de Trabajo (noviembre 2003), *El componente de formación Programa Jefes de Hogar. Estado de Situación*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión: mayo 2002-mayo 2003*.
- Minsky, H.P. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven: Yale University Press.
- Monza y Giacometti (2003). *Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 1.
- Monza, Alfredo y Claudia Giacometti (agosto 2003), *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2004), *Análisis del mercado de trabajo y del Programa Jefas y jefes de hogar*.
- MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2004), *Diagnóstico del desempleo en la argentina*.
- MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2005), *Caracterización del empleo no registrado*.
- MTEySS (2005), *Análisis y seguimiento del Programa Jefes de Hogar (PJH). Estudio de la inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados con información del SIJyP y de la Encuesta de Evaluación del PJH*.
- MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2005), *Dos años de crecimiento del empleo*.
- Pautassi, Laura (2003), *Plan Jefes y Jefas de Hogar. Análisis de impacto en términos de género*, Buenos Aires: Documento de Trabajo. Proyecto de Cooperación Técnica OIT / Gobierno Argentino (MTESS) [sobre la EPH de octubre 2002].
- Pautassi, Laura, (agosto 2003) *Plan Jefes y Jefas de Hogar: Análisis de impacto en términos de género*, Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Ramírez, Alfredo (2006), “Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal”, en: *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* Nro. 2, Buenos Aires.
- Roca, Emilia (2003), *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o política Social?* Ponencia en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET [mimeo].
- Roca, Emilia y Juan Martín Moreno (septiembre 2003), *Cuadro general de mecanismos institucionales de determinación de salario*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Szretter, Héctor (agosto 2003), *Salario mínimo vital y móvil: Antecedentes y análisis*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS).
- Wray, L.R. (1998), *Understanding Modern Money, The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham: Edward Elgar.